Hernando de Soto

IL MISTERO DEL CAPITALE

Perché il capitalismo ha trionfato in Occidente e ha fallito nel resto del mondo

Garzanti

«De Soto è riuscito da solo a dare inizio a una rivoluzione nel Terzo Mondo. "Il mistero del capitale" offre uno dei rari approcci innovativi e praticabili al problema della povertà.»

Francis Fukuyama,
autore de "La fine della storia e l'ultimo uomo"

«Un contributo fondamentale. Una nuova proposta di cambiamento che si può applicare al mondo intero.»

Javier Pérez de Cúellar,
ex segretario generale dell'ONU

«"Il mistero del capitale" ha il potenziale per creare una nuova rivoluzione che porterà grandi benefici, perché individua il motivo principale delle difficoltà del Terzo Mondo e dei paesi ex comunisti – la mancanza di un sistema legale che sostenga la proprietà privata e offra una cornice alle imprese. Dovrebbe diventare una lettura obbligatoria per tutti coloro che hanno a cuore la ricchezza delle nazioni.»

Margaret Thatcher

«Un grandissimo libro... assolutamente convincente. Avrà un effetto salutare su tutte le concezioni dello sviluppo economico.»

Ronald Coase,
Premio Nobel per l'economia

ISBN 88-11-74004-5

Hernando de Soto

Il mistero del capitale

Perché il capitalismo ha trionfato in Occidente e ha fallito nel resto del mondo

Garzanti

1. I cinque misteri del capitale

Il problema chiave è capire perché quel settore della società del passato che non esiterei a chiamare capitalista sarebbe vissuto come sotto una campana di vetro, isolato dal resto; perché non fu capace di espandersi e conquistare l'intera società?... Che cosa fece sì che un tasso significativo di formazione del capitale fosse possibile solo in certi settori e non nell'intera economia di mercato del tempo?

Fernand Braudel, *Civiltà materiale, economia e capitalismo*

L'ora del più grande trionfo del capitalismo è anche l'ora della sua crisi.

La caduta del muro di Berlino ha posto fine a oltre un secolo di competizione tra capitalismo e comunismo. Il capitalismo è rimasto solo, l'unico modo fattibile di organizzare razionalmente un'economia moderna. In questo momento storico non vi è nessun paese responsabile che possa ritenersi davanti a una scelta. Di conseguenza, con gradi di entusiasmo diversi, i paesi del Terzo Mondo e i paesi ex comunisti hanno pareggiato i loro bilanci, tagliato i sussidi, accolto con favore gli investimenti esteri e abbassato le barriere doganali.

I loro sforzi sono stati ripagati con un'amara delusione. Dalla Russia al Venezuela, i cinque anni successivi sono stati un periodo di crisi economica, crollo dei redditi, ansia e risentimento; di «fame, sommossa, saccheggio», secondo le taglienti parole del primo ministro della Malaysia, Mahathir Mohammad. In un recente editoriale il «New York Times» scriveva: «In gran parte del mondo, al mercato come luogo

d'incontro, esaltato dall'Occidente negli ultimi bagliori della vittoria della guerra fredda, è subentrata l'idea della spietatezza dei mercati, la diffidenza verso il capitalismo, il senso di instabilità». Ma il trionfo del capitalismo solo in Occidente potrebbe essere la ricetta per un disastro economico e politico.

Per gli americani, che godono sia della pace sia della prosperità, è stato anche troppo facile ignorare il fermento altrove. Come si poteva pensare che il capitalismo avesse dei problemi quando l'indice Dow Jones saliva più in alto di sir Edmund Hillary? Gli americani guardano agli altri paesi e notano un progresso, anche se lento e diseguale. Non è forse vero che si può mangiare un Big Mac a Mosca, noleggiare una videocassetta Blockbuster a Shanghai, collegarsi con Internet a Caracas?

Anche negli Stati Uniti, tuttavia, la consapevolezza non può essere completamente soffocata. Gli americani vedono la Colombia spinta sull'orlo di una estesa guerra civile tra i guerriglieri legati al traffico di droga e le milizie repressive; una cronica situazione insurrezionale nel sud del Messico; una parte cospicua della crescita economica alimentata a forza in Asia travolta dalla corruzione e dal caos. In America latina la simpatia per il mercato è declinante: in concreto, nel maggio 2000 il sostegno alle privatizzazioni era caduto dal 46 per cento della popolazione al 36 per cento. Cosa ancora più imbarazzante, nei paesi ex comunisti il capitalismo è stato trovato deludente e gli uomini associati con i vecchi regimi sono sul punto di tornare al potere. Alcuni americani intuiscono anche che una ragione del loro boom decennale è che, più precario è il resto del mondo, più attraenti diventano, come rifugio della liquidità internazionale, le azioni e le obbligazioni americane.

Nella comunità economica occidentale cresce la preoccupazione che il fallimento della maggior parte del resto del mondo nella realizzazione del capitalismo alla fine condurrà le economie ricche alla recessione. Come milioni di

investitori hanno dolorosamente imparato dal dileguarsi dei loro fondi basati su titoli dei mercati emergenti, la globalizzazione è una via a doppio senso di marcia: se il Terzo Mondo e i paesi ex comunisti non possono sfuggire all'influenza dell'Occidente, neanche l'Occidente può districarsi da loro. Reazioni avverse al capitalismo si sono fatte più forti negli stessi paesi ricchi. Gli scontri avvenuti a Seattle alla riunione della World Trade Organization nel dicembre 1999 e pochi mesi dopo all'assemblea del FMI/Banca mondiale a Washington, a parte la diversità delle questioni sollevate, sono indicativi della rabbia che la diffusione del capitalismo ispira. Molti hanno cominciato a ricordare gli avvertimenti dello storico economico Karl Polanyi, secondo il quale il libero mercato può collidere con la società e condurre al fascismo. Il Giappone si sta dibattendo nella stagnazione più lunga dopo la Grande Depressione. Gli europei occidentali votano per politici che promettono una «terza via» che si opponga a quello che un best seller francese ha chiamato *l'horreur économique*.

Per quanto preoccupanti siano questi segnali d'allarme, fino ad ora essi hanno avuto come unico risultato quello di spingere i leader americani ed europei a ripetere al resto del mondo le stesse stanche prediche: stabilizzate le vostre monete, tenete duro, ignorate i tumulti degli affamati, aspettate pazientemente il ritorno degli investitori stranieri.

L'investimento estero è, ovviamente, un'ottima cosa. Più ce n'è, meglio è. La stabilità monetaria è importante, come pure il libero scambio, la trasparenza delle pratiche bancarie, la privatizzazione delle industrie di stato e tutti gli altri rimedi della farmacopea occidentale. Eppure, dimentichiamo continuamente che il capitalismo globale è già stato sperimentato. In America latina, per esempio, riforme volte a creare sistemi capitalistici sono state tentate almeno quattro volte dopo l'indipendenza dalla Spagna negli anni venti del XIX secolo. Ogni volta, dopo l'euforia iniziale, i popoli latino-americani hanno voltato le spalle al capitali-

smo e alle politiche dell'economia di mercato. Questi rimedi sono chiaramente insufficienti, anzi, sono talmente carenti da risultare quasi irrilevanti.

Quando questi rimedi falliscono, gli occidentali troppo spesso rispondono non rimettendo in discussione l'adeguatezza dei rimedi ma accusando le nazioni del Terzo Mondo di essere prive di spirito imprenditoriale e di orientamento al mercato. Se hanno mancato l'appuntamento con la prosperità nonostante gli eccellenti consigli, è perché c'è qualcosa che non funziona in loro: non hanno conosciuto la Riforma protestante, oppure sono menomati dalle storture dell'eredità del colonialismo europeo, oppure i loro IQ sono troppo bassi. Ma suggerire che sia la cultura a spiegare il successo di paesi tanto diversi quali il Giappone, la Svizzera, la California, e la relativa povertà di paesi altrettanto diversi quali la Cina, l'Estonia e Baja California è peggio che inumano: è poco convincente. La disparità di ricchezza tra l'Occidente e il resto del mondo è di gran lunga troppo grande perché si possa spiegare con la sola cultura. La maggior parte delle persone desidera i frutti del capitale, tanto è vero che in molti, dai figli di Sanchez ai figli di Chruščëv, emigrano in massa nei paesi dell'Occidente.

Le città del Terzo Mondo e i paesi ex comunisti formicolano di imprenditori. Non si può passeggiare in un mercato del Medio Oriente, visitare un villaggio dell'America latina, salire su un taxi a Mosca senza che qualcuno ti offra di partecipare a un affare. Gli abitanti di questi paesi possiedono talento, entusiasmo e una stupefacente abilità nell'estrarre profitto praticamente dal nulla. Sono in grado di capire e usare la tecnologia moderna. Altrimenti, le imprese americane non starebbero lottando per controllare l'uso non autorizzato dei loro brevetti all'estero; né sarebbero necessari gli sforzi disperati del governo degli Stati Uniti per tenere la tecnologia degli armamenti moderni lontano dalle mani dei paesi del Terzo Mondo. I mercati sono un'antica tradizione

universale: Cristo scacciò i mercanti dal tempio 2000 anni fa e i messicani portavano i loro prodotti al mercato ben prima che Colombo giungesse in America.

Ma, se i popoli dei paesi impegnati nella transizione al capitalismo non sono patetici mendicanti, non sono intrappolati senza speranza in visioni superate, non sono prigionieri acritici di culture disfunzionali, che cosa impedisce al capitalismo di recare loro la stessa ricchezza che ha portato all'Occidente? Perché il capitalismo prospera solo in Occidente come sotto una campana di vetro?

In questo libro intendo dimostrare che il maggiore ostacolo che impedisce al resto del mondo di beneficiare del capitalismo è l'incapacità di produrre capitale. Il capitale è la forza che eleva la produttività del lavoro e crea la ricchezza delle nazioni. È la linfa vitale del sistema capitalistico, il fondamento del progresso e l'unica cosa che i paesi poveri del mondo non possono produrre da sé, per quanto i loro popoli si adoperino di buon grado in tutte le altre attività che caratterizzano un'economia capitalistica.

Mostrerò inoltre, con il supporto di fatti e cifre raccolti da me e dal mio team di ricerca, una casa dopo l'altra, una azienda agricola dopo l'altra in Asia, Africa, Medio Oriente e America latina, che la maggior parte dei poveri già possiede quello che le servirebbe per avere successo col capitalismo. Persino nei paesi più poveri, i poveri risparmiano. Il valore del risparmio tra i poveri, è, di fatto, immenso: quaranta volte tutto l'aiuto internazionale ricevuto a livello mondiale a partire dal 1945. In Egitto, per esempio, la ricchezza che i poveri hanno accumulato ha un valore pari a quarantacinque volte la somma di tutti gli investimenti diretti esteri mai registrati, compreso il canale di Suez e la diga di Assuan.

A Haiti, il paese più povero dell'America latina, il totale delle attività (cioè del beni patrimoniali) detenute dai poveri è 150 volte più grande di tutto l'investimento diretto estero ricevuto a partire dall'indipendenza dalla Francia

nel 1804. Se gli Stati Uniti dovessero aumentare le loro erogazioni di aiuti fino a raggiungere il livello raccomandato dalle Nazioni Unite, ossia lo 0,7 per cento del reddito nazionale, occorrerebbero 150 anni per trasferire ai poveri del mondo un quantitativo di risorse uguale a quello che già possiedono.

Ma essi detengono queste risorse in una forma imperfetta: case edificate su terreni i cui diritti di proprietà non sono adeguatamente documentati, imprese non registrate con responsabilità mal definite, industrie localizzate dove finanziarie e investitori non possono vederle. A causa dell'inadeguata documentazione, si tratta di attività patrimoniali che non possono essere prontamente convertite in capitale, non possono essere scambiate al di fuori di ristrette cerchie locali all'interno delle quali le persone si conoscono e si fidano l'una dell'altra, non possono essere usate come collaterale per un prestito né come quota di un investimento.

In Occidente, al contrario, ogni particella di terreno, ogni edificio, ogni elemento di impianto o magazzino di scorte è rappresentato da un documento di proprietà che è il segno visibile di un vasto processo nascosto che collega tutti questi beni al resto dell'economia. Grazie a questo processo di rappresentazione, le attività patrimoniali possono condurre una vita invisibile, parallela alla loro esistenza materiale. Possono essere usate come collaterale per il credito. La più importante fonte di fondi per nuove imprese negli Stati Uniti è l'ipoteca sulla casa dell'imprenditore. Queste attività possono anche fornire un collegamento alla storia creditizia del possessore, un recapito affidabile per la riscossione di crediti o di imposte, la base per la creazione di servizi pubblici affidabili e universali e il fondamento per la creazione di titoli di credito (come le obbligazioni ipotecarie) che possono essere riscontate e vendute nei mercati secondari. Attraverso questo processo l'Occidente inietta vita nelle attività patrimoniali e le rende capaci di generare capitale.

Il Terzo Mondo e i paesi ex comunisti non conoscono questo processo rappresentativo. Di conseguenza essi sono, nella maggior parte dei casi, sottocapitalizzati, allo stesso modo in cui è sottocapitalizzata un'impresa quando emette meno titoli di quanto il suo reddito e il suo patrimonio giustificherebbero. Le imprese dei poveri sono molto simili a società che non possono emettere azioni o obbligazioni per ottenere nuovi investimenti e nuovi finanziamenti. Senza rappresentazione, le loro attività patrimoniali sono capitale morto.

I poveri che vivono in questi paesi – la stragrande maggioranza – possiedono beni ma sono esclusi dal processo che dà modo di rappresentare la loro proprietà e di creare capitale. Hanno case ma non titoli, raccolti agricoli ma non atti legali, imprese ma non statuti societari. È la carenza di queste forme essenziali di rappresentazione a spiegare perché persone che hanno adottato ogni altra invenzione dell'Occidente, dalle graffette ai reattori nucleari, non sono state capaci di produrre il capitale sufficiente a fare funzionare il loro capitalismo nazionale.

Questo è il mistero del capitale. Per risolverlo occorre spiegare perché gli occidentali, rappresentando le attività patrimoniali mediante titoli, sono in grado di ricavarne capitale. Una delle maggiori sfide per la mente umana è comprendere e accedere a cose che sappiamo esistere ma che non possiamo vedere. Non tutto ciò che è reale e utile è tangibile e visibile. Il tempo, per esempio, è reale, ma può essere gestito in modo efficace solo quando è rappresentato da un orologio o da un calendario. Lungo tutta la loro storia gli esseri umani hanno inventato sistemi di rappresentazioni – scrittura, notazione musicale, contabilità a partita doppia – per afferrare con la mente ciò che mani umane non avrebbero mai potuto toccare. Allo stesso modo, i tecnici del capitale, dai creatori del sistema integrato dei titoli e delle azioni di società a Michael Milkien, sono stati capaci di rivelare ed estrarre capitale dove altri vede-

vano solo spazzatura, immaginando modi nuovi di rappresentare il potenziale invisibile che è racchiuso nelle attività che accumuliamo. In questo preciso momento siamo circondati da onde delle televisioni ucraina, cinese, brasiliana che non possiamo vedere. Allo stesso modo siamo circondati da beni che racchiudono capitale che sfugge alla vista. Proprio come le onde della televisione ucraina sono di gran lunga troppo deboli per poterle percepire direttamente, ma possono essere decodificate con l'aiuto di un televisore e quindi sentite e ascoltate, così il capitale può essere estratto dalle attività patrimoniali e lavorato. Ma solo l'Occidente possiede il processo di conversione che occorre per trasformare l'invisibile in visibile. È questa disparità che spiega perché i paesi dell'Occidente possono creare capitale mentre i paesi del Terzo Mondo e i paesi ex comunisti non ci riescono.

L'assenza di questo processo, nelle più povere regioni del mondo dove vivono i cinque sesti dell'umanità, non è la conseguenza di una cospirazione monopolistica occidentale. Piuttosto, gli occidentali danno talmente per scontato questo meccanismo da smarrire la consapevolezza della sua esistenza. Benché sia enorme, nessuno lo vede, compresi gli americani, gli europei, i giapponesi che devono tutta la loro ricchezza all'abilità con cui lo usano. Si tratta di un'infrastruttura legale profondamente nascosta nel loro regime proprietario, di cui la proprietà non è che la punta dell'iceberg. Il resto dell'iceberg è un intricato processo costruito dall'uomo che trasforma beni posseduti e lavoro in capitale. Questo processo non è stato creato a bella posta e non è descritto in nessun pieghevole in carta patinata. Le sue origini sono oscure e il suo significato è sepolto nell'inconscio economico dei paesi occidentali capitalistici.

Com'è possibile che una cosa di tale importanza ci sia uscita di mente? Non è insolito che si sappia come usare qualcosa senza sapere perché funziona. I navigatori usarono la bussola magnetica molto tempo prima che esistesse

una soddisfacente teoria del magnetismo. Gli allevatori avevano una conoscenza pratica della genetica molto tempo prima che Gregor Mendel spiegasse i principi genetici. L'Occidente prospera grazie all'abbondanza di capitale, ma le persone capiscono veramente l'origine di quel capitale? In caso negativo, c'è sempre la possibilità che l'Occidente possa danneggiare la fonte della sua stessa forza. Avere chiarezza sulla fonte del capitale preparerà l'Occidente a proteggere sé stesso e il resto del mondo appena la prosperità lasci il passo alla crisi, come è indubbio che avvenga. Allora, si ripeterà la domanda che sorge sempre nelle crisi internazionali. «Di chi sarà il denaro da usare per risolvere il problema?»

Finora, i paesi occidentali sono stati lieti di dare interamente per scontato il proprio sistema per produrre capitale evitando di documentarne la storia. Ma è una storia che deve essere ricostruita. Questo libro è uno sforzo per riaprire l'esplorazione della sorgente del capitale e quindi spiegare come correggere le insufficienze economiche dei paesi poveri. Sono insufficienze che non hanno nulla a che fare con deficit nell'eredità culturale o genetica. Chi potrebbe ipotizzare punti in comune culturali tra latino-americani e russi? Eppure nello scorso decennio, dopo che entrambe le regioni avevano cominciato a costruire il capitalismo senza capitale, hanno condiviso gli stessi problemi politici, economici e sociali: vistose disuguaglianze, economia sommersa, mafie ovunque, instabilità politica, fughe di capitali, flagranti violazioni della legge. Questi problemi non hanno origine né nei monasteri della chiesa ortodossa né sui sentieri degli Incas.

Ma i paesi ex comunisti e il Terzo Mondo non sono i soli ad aver sofferto di questi problemi.

Qualcosa di simile accadeva negli Stati Uniti nel 1783, quando il presidente George Washington denunciava «i banditti (sic)... che scremano il meglio del paese e se ne appropriano a spese dei molti». Questi «banditti» erano *squatter* e

piccoli imprenditori abusivi che occupavano terre di cui non erano i proprietari. Per i successivi cento anni, questi *squatter* dovettero lottare per il riconoscimento dei loro diritti su quelle terre e i minatori dovettero battersi per le loro concessioni perché le leggi sulla proprietà erano diverse da una città all'altra, da un campo minerario all'altro. Il problema del riconoscimento dei diritti di proprietà creò un tale ginepraio di antagonismi e instabilità sociale da un capo all'altro dei giovani Stati Uniti che il presidente della Corte Suprema, Joseph Story, nel 1820, si chiedeva se gli avvocati sarebbero mai riusciti a trovare una composizione.

Occupanti abusivi, banditi, flagrante violazione della legge... queste parole non ci ricordano nulla? Gli americani e gli europei vanno dicendo agli altri paesi del mondo: «dovete essere più simili a noi». Infatti, sono molto simili a quello che erano gli Stati Uniti di un secolo fa, quando anch'essi erano un paese del Terzo Mondo. I politici occidentali in passato dovettero affrontare le stesse drammatiche sfide che i paesi in via di sviluppo ed ex comunisti hanno di fronte oggi. Ma i loro successori hanno perso ogni reminiscenza dei tempi in cui i pionieri che aprirono il West americano erano sottocapitalizzati perché raramente detenevano dei titoli sulle terre che coltivavano e sui beni che possedevano; in cui Adam Smith faceva la spesa al mercato nero e i ragazzi di strada inglesi andavano a raccogliere i penny lanciati dai turisti divertiti nei fangosi banchi del Tamigi; in cui i tecnocrati di Jean-Baptiste Colbert giustiziarono 16.000 piccoli imprenditori colpevoli unicamente di avere fabbricato o importato tessuti di cotone in violazione dei codici industriali francesi.

Questo passato è il presente di molte nazioni. I paesi dell'Occidente hanno integrato così bene i poveri nelle loro economie che hanno perso la memoria di come accadde, ossia di come fu che cominciò la creazione di capitale, quando, come scrisse lo storico americano Gordon Wood, «Nella società e nella cultura stava avvenendo qualcosa di

importante che liberava le aspirazioni e le energie della gente comune come non era mai accaduto nella storia americana precedente».[1] Quel «qualcosa di importante» non è altro che il momento in cui americani ed europei furono sul punto di istituire un diffuso diritto di proprietà formale e di inventare il processo di conversione in quella legge che avrebbe permesso loro di creare capitale. Fu l'istante in cui l'Occidente attraversò la linea di confine che ancora lo separava dal successo capitalistico: quando il capitalismo cessò di essere un club privato e divenne una cultura popolare, quando i temuti «banditti»di George Washington furono trasformati nei beneamati pionieri che la cultura americana oggi venera.

Il paradosso è tanto chiaro quanto inquietante: il capitale, il componente più importante del progresso economico dell'Occidente, è quello che ha ricevuto meno attenzione. Il fatto di poter passare inosservato l'ha avvolto nel mistero, anzi in una serie di cinque misteri:

IL MISTERO DELL'INFORMAZIONE PERDUTA

Le organizzazioni caritative hanno talmente enfatizzato le miserie e la desolazione dei poveri del mondo che nessuno ha pensato di documentare accuratamente la loro capacità di accumulare attività patrimoniali. Negli ultimi cinque anni, insieme a un centinaio di colleghi di sei paesi diversi, abbiamo chiuso i libri, aperto gli occhi, e siamo usciti all'aperto, nelle strade e nelle campagne di quattro continenti per calcolare quanto hanno risparmiato i settori più poveri della società. La quantità è enorme. Ma, per la maggior parte, si tratta di capitale morto.

IL MISTERO DEL CAPITALE

È il mistero chiave, ed è al centro di questo libro. Il capitale è un tema che ha affascinato molti pensatori negli ultimi tre secoli. Marx ha detto che occorre andare oltre la fisica

per toccare «la gallina dalle uova d'oro»; Adam Smith riteneva che si dovesse creare «una specie di strada carreggiabile attraverso l'aria» per raggiungere la stessa gallina. Ma nessuno ci ha detto dove questa gallina si nasconda. Che cos'è il capitale, come è prodotto, e come è collegato alla moneta?

IL MISTERO DELLA CONSAPEVOLEZZA POLITICA

Se esiste tanto capitale morto nel mondo, in possesso di tantissimi poveri, perché i governi non hanno cercato di attingere a questa ricchezza potenziale? Semplicemente perché l'evidenza che essi cercavano è diventata disponibile solo negli ultimi quarant'anni, quando miliardi di persone in tutto il mondo sono passati e da una vita organizzata su piccola scala alla vita organizzata su scala più larga. Questa migrazione verso le città ha rapidamente introdotto la divisione del lavoro e ha diffuso nei paesi più poveri una grande rivoluzione industriale/commerciale, che però, incredibilmente, è rimasta virtualmente ignorata.

LE LEZIONI DIMENTICATE DELLA STORIA

Ciò che sta avvenendo nel Terzo Mondo e nei paesi ex comunisti è già accaduto in Europa e nell'America del Nord. Disgraziatamente, siamo stati talmente suggestionati dall'insuccesso di tanti paesi nel compiere la transizione al capitalismo che abbiamo dimenticato l'esperienza dei paesi che hanno avuto successo. Per anni, ho incontrato tecnocrati e politici dei paesi avanzati, dall'Alaska a Tokyo, ma da loro non è venuta alcuna risposta. Era un mistero. Alla fine ho trovato la risposta nei loro libri di storia, dato che l'esempio più pertinente è fornito dalla storia degli Stati Uniti.

IL MISTERO DEL FALLIMENTO GIURIDICO. PERCHÉ IL DIRITTO DI PROPRIETÀ NON FUNZIONA AL DI FUORI DELL'OCCIDENTE.

A partire dal XIX secolo, molti paesi hanno copiato le leggi dell'Occidente per dare ai loro cittadini il quadro istituzionale necessario per produrre ricchezza. Ancora oggi continuano a copiare quelle leggi ma, ovviamente, qualcosa non funziona. La maggior parte dei cittadini non può ancora usare la legge per convertire i propri risparmi in capitale. Perché accada ciò e che cosa occorra per far funzionare le leggi resta misterioso.

Alla soluzione di ciascuno di questi misteri sarà dedicato un capitolo di questo libro.

I tempi sono maturi per risolvere gli enigmi del trionfo del capitalismo in Occidente e del suo stallo praticamente in tutte le altre regioni del mondo. Ora che ogni plausibile alternativa al capitalismo è svanita, siamo finalmente nelle condizioni appropriate per studiare spassionatamente e a fondo il capitale.

2. Il mistero dell'informazione perduta

La teoria economica è diventata, negli anni, sempre più astratta e separata dagli eventi del mondo reale. Gli economisti, in generale, non studiano il funzionamento del sistema economico reale. Teorizzano. Come disse una volta Ely Devons, un economista inglese, a un convegno, «Se gli economisti vogliono studiare il cavallo, non vanno a vedere i cavalli. Stanno seduti nei loro studi e si domandano: "Che cosa farei se fossi un cavallo?"»

Ronald H. Coase, *Il compito della società*

Immaginiamo un paese nel quale nessuno può identificare chi possiede che cosa, verificare gli indirizzi non è agevole, non vi è modo di indurre le persone a onorare i propri debiti, manca la convenienza a convertire le risorse in moneta, la proprietà non può essere divisa in azioni, le descrizioni dei beni non sono standardizzate per cui non è facile istituire un confronto, le norme che governano la proprietà variano da un quartiere all'altro, quando non da una strada all'altra. Ci troviamo esattamente nel cuore di un paese in via di sviluppo o di un paese ex comunista; più esattamente, abbiamo descritto la vita dell'80 per cento della popolazione, separata nettamente dall'élite occidentalizzata quanto lo erano i neri dai bianchi nel Sud Africa dell'apartheid.

Questa maggioranza dell'80 per cento non è, come gli occidentali spesso immaginano, disperatamente impoverita. Nonostante la loro ovvia povertà, anche coloro che vivono sotto i regimi più macroscopicamente iniqui possiedono molto di più di quel che si crede. Ciò che possiedo-

no, però, non è rappresentato in modo tale da produrre valore addizionale. Quando usciamo dall'hotel Nile Hilton, quello che ci lasciamo alle spalle non è il mondo hi-tech dei fax, televisori e antibiotici. Gli abitanti del Cairo hanno accesso a tutte queste cose. Questo che ci lasciamo veramente alle spalle è il mondo delle transazioni su diritti di proprietà dotate di forza di legge. Ipoteche e indirizzi affidabili, utili per produrre ricchezza addizionale, sono al di fuori delle possibilità di abitanti del Cairo che potrebbero apparirci addirittura ricchi. Fuori del Cairo, alcuni dei più poveri tra i poveri vivono nell'area di un vecchio cimitero chiamato «la città dei morti». Ma quasi tutto il Cairo è una città dei capitali morti: di beni patrimoniali che non possono essere usati nella loro pienezza. Le istituzioni che danno vita al capitale – che ci consentono di accertare l'interesse di terzi per il nostro lavoro e le nostre attività patrimoniali – qui non esistono.

Per capire come ciò sia possibile, vale la pena di tornare al XIX secolo, quando gli Stati Uniti stavano facendo emergere una società dal caos. Gli Stati Uniti avevano ereditato dall'Inghilterra non solo la sua complessa legislazione fondiaria ma anche un vasto sistema di concessioni fondiarie sovrapposte. Lo stesso acro di terra poteva appartenere a una persona che lo aveva ricevuto come parte di una grande concessione della Corona, a un'altra persona che pretendeva di averlo acquistato da una tribù indiana e a una terza persona che lo aveva accettato in luogo dello stipendio da un'amministrazione statale – e tutto ciò senza che nessuno dei tre l'avesse mai visto. Nel frattempo, il paese si stava riempiendo di immigrati che tracciavano confini, aravano campi, costruivano case, trasferivano terra e facevano valere crediti molto prima che i governi conferissero loro il diritto di compiere questi atti. Erano i tempi dei pionieri e del Selvaggio West. Una delle ragioni per cui era così selvaggio risiedeva nel fatto che questi pionieri, per lo più nient'altro che occupanti abusivi, «insistevano che era il loro lavoro, non formali titoli cartacei o confini arbitrari, a dare valore alla terra e fondare la proprietà».[1] Essi pensavano che, se riuscivano a occupare della terra e la valorizzavano con case e fattorie, essa sarebbe diventata loro. I governi statali e il governo federale vedevano le cose diversamente. Le autorità di governo inviavano l'esercito a bruciare le fattorie e ad abbattere gli edifici. I coloni si ritiravano, ma appena i soldati lasciavano la zona, tornavano, ricostruivano ciò che era stato abbattuto e ricominciavano a lavorare la terra. Questo passato è il presente del Terzo Mondo.

Una rivoluzione a sorpresa

Prima del 1950, la maggior parte dei paesi del Terzo Mondo erano società rurali organizzate in modi che avrebbero fatto sentire a casa propria un europeo del XVIII secolo. La maggior parte degli abitanti lavorava la terra, che era proprietà di pochissimi grandi latifondisti, alcuni dei quali oligarchi indigeni, altri piantatori coloniali. Le città erano piccole e funzionavano come mercati e porti piuttosto che come centri industriali; erano dominate da ristrette élite mercantili che proteggevano i propri interessi con una pesante cappa di norme e regolamentazioni.

Dopo il 1950, iniziò nel Terzo Mondo una rivoluzione economica simile ai cambiamenti economici e sociali che si erano verificati in Europa nell'Ottocento. Nuove macchine ridussero la domanda di lavoro agricolo mentre nuovi farmaci e metodi sanitari combattevano la mortalità infantile e innalzavano l'età media della popolazione. Presto centinaia di migliaia di persone si incolonnarono lungo le strade di recente costruzione verso le città, descritte in maniera così attraente nei nuovi programmi radiofonici.

La popolazione delle città ha cominciato a crescere rapidamente. Nella sola Cina oltre 100 milioni di persone si sono messe in movimento dalle campagne verso le città a par-

tire dal 1979. Tra il 1950 e il 1988 la popolazione di Port-au-Prince è salita da 140.000 a 1.550.000 abitanti. Nel 1998 era vicina a 2 milioni. Quasi due terzi di queste persone abitano in baraccopoli. Gli esperti erano spaventati dall'esplosione della popolazione delle città già nel 1973, molto prima che fossero raggiunti i massimi livelli di afflusso. «È come se la città andasse in pezzi», scrisse un urbanista. «Edificazione incontrollata, ovunque e comunque. Il sistema fognario è incapace di drenare l'acqua piovana ed è sempre più intasato. La popolazione si concentra in aree sprovviste di qualsiasi attrezzatura sanitaria. I marciapiedi di Avenue Dessalines sono letteralmente invasi dal piccolo commercio ambulante. Questa città è diventata invivibile.»[2]

Pochi avevano previsto questa enorme trasformazione del modo in cui la gente vive e lavora. Le teorie allora di moda sullo «sviluppo» studiavano come si porta la modernità nelle campagne. Non si immaginava che sarebbero stati i contadini ad arrivare in città alla ricerca del XX secolo. Ne giunsero decine di milioni, nonostante lo sbarramento di una montante ostilità. I nuovi arrivati si trovarono a fronteggiare un muro impenetrabile di norme che li escludeva dalle attività economiche e sociali legalmente istituite. Per i nuovi abitanti delle città divenne terribilmente difficile acquistare legalmente una casa, entrare in normali rapporti di affari, trovare un lavoro regolare.

Gli ostacoli alla legalità

Per avere una nozione precisa delle difficoltà della vita degli immigrati, la mia squadra di ricerca e io aprimmo un piccolo laboratorio di abbigliamento alla periferia di Lima. Era nostra intenzione creare un'attività nuova e perfettamente legale. La squadra cominciò a compilare moduli, a mettersi in coda, ad andare avanti e indietro dal centro di Lima in autobus per ottenere tutti i certificati prescritti

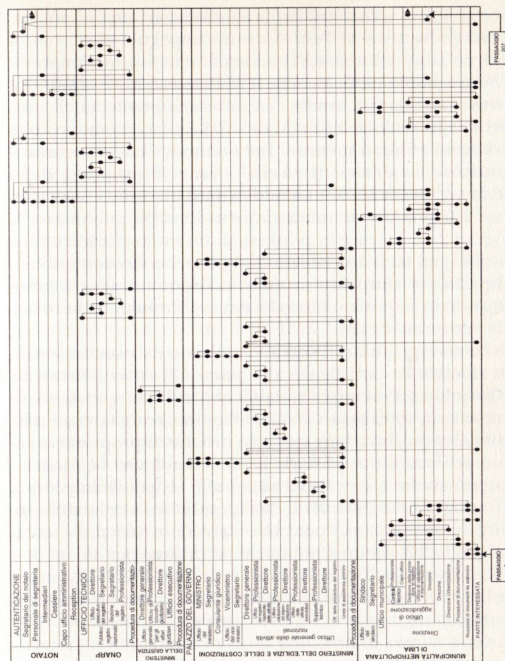



Figura 2.1 – Le procedure per formalizzare una casa ottenuta legalmente in Perù comprendono cinque fasi; la sola prima fase comprende 207 passaggi

per svolgere, secondo la lettera della legge, una piccola attività produttiva in Perù. Con un impegno di sei ore al giorno la squadra riuscì finalmente a registrare l'impresa: 289 giorni più tardi. Benché il laboratorio fosse organizzato in modo da funzionare con un solo dipendente, il costo della registrazione legale fu di 1.231 dollari: trentuno volte il salario minimo mensile. Per ottenere l'autorizzazione a costruire un'abitazione su un terreno di proprietà dello stato occorsero sei anni e undici mesi, necessari per espletare 207 pratiche amministrative in 52 uffici pubblici (vedi Figura 2.1). Entrare in possesso di un titolo giuridico relativo a quel terreno richiese 728 pratiche. Scoprimmo anche che per strappare un'autorizzazione un piccolo autotrasportatore o un tassista dovevano affrontare la burocrazia per ventisei mesi.

La mia squadra di ricerca, con l'aiuto di associati locali, ha ripetuto l'esperienza in altri paesi. Gli ostacoli incontrati furono non meno formidabili che in Perù; spesso erano ancora più scoraggianti. Nelle Filippine, se una persona ha costruito un'abitazione su suolo urbano di proprietà statale o privata, per acquistarlo legalmente dovrebbe formare un'associazione con i suoi vicini allo scopo di accedere a un programma di finanziamento pubblico per le abitazioni. L'intero processo potrebbe richiedere 168 passi, coinvolgendo 53 agenzie pubbliche e private per un tempo compreso tra i 13 e i 25 anni (vedi Figura 2.2). E questo nell'ipotesi che il programma di finanziamento abitativo pubblico sia dotato di fondi sufficienti. Se, per caso, l'abitazione si trova in una zona ancora considerata «agricola», l'occupante dovrà superare altri ostacoli addizionali per modificare la destinazione del terreno da uso agricolo a urbano: 45 pratiche burocratiche aggiuntive dinanzi a 13 organismi, il che significa altri due anni di attesa.

In Egitto la persona che desideri acquistare e registrare legalmente un lotto di terra desertica di proprietà pubblica deve venire a capo di almeno 77 pratiche burocratiche

presso 31 agenzie pubbliche e private (vedi Figura 2.3). Il tutto può richiedere da 5 a 14 anni. Edificare un'abitazione legale su un terreno a iniziale destinazione agricola può richiedere da 6 a 11 anni di litigi con la burocrazia, forse di più. Ecco spiegato perché 4,7 milioni di egiziani hanno scelto di costruire le loro abitazioni illegalmente. Se, dopo avere costruito la propria casa, l'abusivo decide di diventare un cittadino rispettoso della legge e vuole acquistare legalmente la sua abitazione, rischia di vedersela demolire, di pagare una severa ammenda e di scontare fino a 10 anni in prigione.

A Haiti un modo a disposizione del cittadino per stabilirsi legalmente su terra demaniale consiste nel prenderla prima in affitto dallo stato per cinque anni e, poi, nell'acquistarla. Lavorando con dei colleghi di Haiti i nostri ricercatori stabilirono che, per ottenere in affitto un appezzamento di terreno, occorreva compiere 65 atti burocratici che richiedevano, mediamente, un po' di più di due anni, tutto per il privilegio di ottenere soltanto in affitto la terra per cinque anni. Passare all'acquisto comportava il superamento di altri 111 ostacoli burocratici, tali da occupare 12 anni e più (vedi Figura 2.4). Complessivamente, per ottenere legalmente un pezzo di terra a Haiti il tempo occorrente era 19 anni. Ma nemmeno il superamento di tutte queste prove è sufficiente a garantire che la proprietà resti legale.

In ognuno dei paesi studiati abbiamo scoperto che restare nella legalità è quasi altrettanto difficile che diventare legali. Non sono tanto i migranti a infrangere la legge, quanto la legge a rompere con loro; e, inevitabilmente, essi scelgono di uscire dal sistema. Nel 1976 due terzi degli occupati in Venezuela erano dipendenti di imprese legalmente costituite; oggi la proporzione si è ridotta a meno della metà. Trent'anni fa più di due terzi delle nuove abitazioni edificate in Brasile erano destinate alla locazione. Oggi solo il 3 per cento delle nuove costruzioni sono registrate ufficialmente come case in affitto. Dov'è svanito il mercato? Si è trasferito nelle aree fuo-

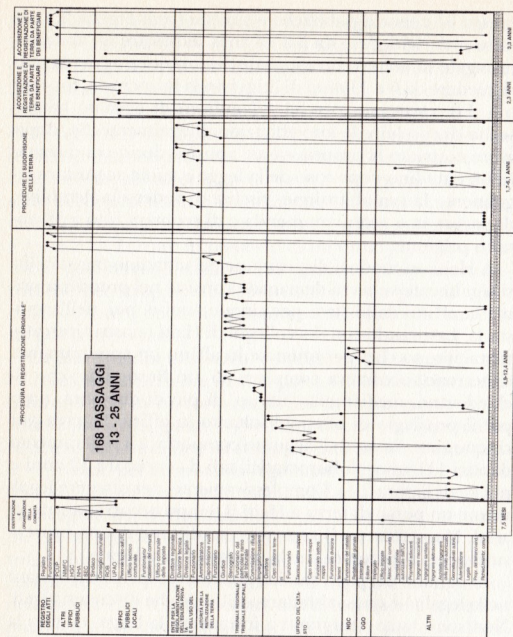



Figura 2.2 – Procedure per formalizzare la proprietà urbana informale nelle Filippine

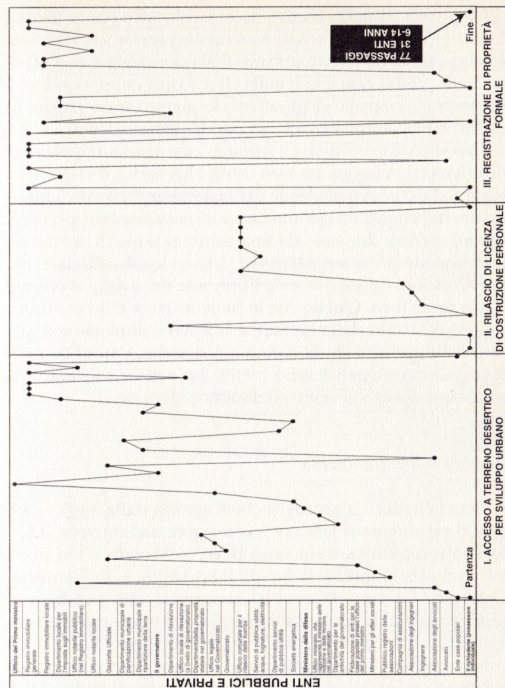



Figura 2.3 – Procedure per ottenere l'accesso a terre desertiche a scopo edificatorio e per registrare i relativi diritti di proprietà in Egitto (6-14 anni)

ri legge delle città brasiliane, dette *favelas*, che operano al di fuori dell'economia formale fortemente regolamentata e funzionano secondo il meccanismo della domanda e dell'offerta. Nelle *favelas* non è vi è nulla che ricordi nemmeno lontanamente il controllo degli affitti: le pigioni sono pagate in dollari e i locatari morosi sono rapidamente evacuati.

Una volta abbandonato il sistema, i nuovi venuti delle città diventano fuorilegge. La loro unica alternativa è vivere e lavorare al di fuori della legge ufficiale, usando accordi informalmente vincolanti per tutelare e mobilizzare i propri beni. Questi accordi derivano da una combinazione di norme selettivamente prese a prestito dal sistema legale ufficiale, improvvisazioni *ad hoc* e usanze importate dai luoghi d'origine o trovate in loco. Quello che le tiene insieme è un contratto sociale accettato dalla comunità nel suo complesso e applicato dalle autorità che la comunità ha scelto. Questi contratti sociali extralegali hanno creato un settore vibrante ma sottocapitalizzato, il centro del mondo dei poveri.

Il settore sottocapitalizzato

Benché ridotti a profughi che fuggono dalla legge, i migranti raramente si lasciano costringere all'inattività. I settori sottocapitalizzati, in tutto il Terzo Mondo e nei paesi ex comunisti, formicolano di laboriosità e ingegnosità. Ovunque fervono laboratori domestici che producono ogni genere di articoli, dall'abbigliamento alle calzature alle imitazioni degli orologi Cartier e delle borse Vuitton. Ci sono officine che costruiscono e ricostruiscono macchinari, auto, persino autobus. I nuovi poveri urbani hanno creato intere industrie e quartieri che funzionano grazie a connessioni clandestine con la rete elettrica e idrica. Ci sono anche dentisti che curano carie senza autorizzazione.

Non si tratta soltanto di poveri al servizio di altri poveri. Questi nuovi imprenditori stanno colmando i vuoti della

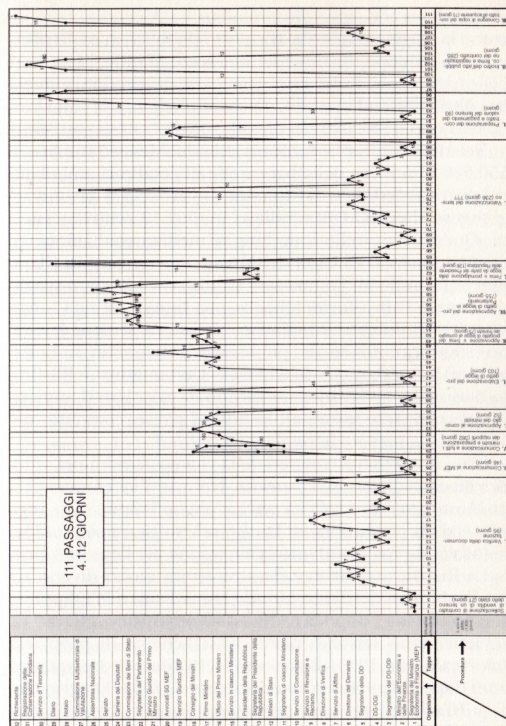



Figura 2.4 – Procedura per ottenere un contratto di vendita dopo un contratto di affitto di cinque anni

stessa economia legale. Bus, minibus e taxi abusivi costituiscono la maggior parte del trasporto pubblico in molti paesi in via di sviluppo. In altre aree del Terzo Mondo, i venditori delle baraccopoli forniscono gran parte dei prodotti alimentari disponibili sul mercato, percorrendo le strade con i loro carretti oppure nei banchi di edifici da loro stessi costruiti.

Nel 1993 la camera di commercio del Messico stimava in 150.000 il numero delle bancarelle di venditori ambulanti nel distretto federale di Città del Messico, cui si devono aggiungere altri 293.000 venditori in altri 43 centri messicani. Queste bancarelle sono lunghe mediamente 1,5 metri. Se gli ambulanti di Città del Messico mettessero in fila le loro bancarelle lungo una sola strada senza lasciare spazio tra l'una e l'altra formerebbero una linea continua lunga oltre 210 chilometri. Migliaia e migliaia di persone lavorano nel settore informale: per strada, a domicilio, in botteghe, uffici e fabbriche fuori legge. Un tentativo dell'Istituto nazionale di statistica messicano di calcolare il numero di microimprese informali in tutto il paese, compiuto nel 1994, ne ha contate in totale 2,65 milioni.

Sono tutti esempi concreti della vita economica nei settori sottocapitalizzati della società. Nei paesi ex comunisti si possono osservare attività anche più sofisticate non registrate, dalla produzione di hardware e software per computer alla fabbricazione di caccia a reazione per l'esportazione.

La Russia, ovviamente, ha una storia molto diversa da quella di paesi del Terzo Mondo come Haiti o le Filippine. Ciò nonostante, dopo la caduta del comunismo, gli stati ex sovietici sono scivolati nello stesso schema di proprietà informale. Nel 1995 «Business Week» riferiva che, quattro anni dopo la fine del comunismo, solo «280.000 agricoltori su 10 milioni possedevano la loro terra» in Russia. Un altro articolo dipinge un quadro tipico del Terzo Mondo: «[Nell'ex Unione Sovietica] il diritto alla proprietà privata, al libero uso e all'alienazione della terra è inadeguatamente definito e non chiaramente protetto dalla legge... I meccanismi usati nelle economie di mercato per tutelare i diritti di proprietà della terra sono ancora alla loro infanzia... Lo stato stesso continua a restringere i diritti di utilizzazione della terra che non possiede».[3] Stime basate sul consumo di energia elettrica indicano che tra il 1989 e il 1994 l'attività informale negli stati ex sovietici è cresciuta dal 12 al 37 per cento della produzione totale. Alcune fonti propongono stime ancora più elevate.

Nulla di tutto ciò costituirà una novità per chi vive al di fuori dell'Occidente. Basta aprire una finestra o prendere un taxi dall'aeroporto all'hotel per vedere perimetri urbani affollati di case, eserciti di venditori che offrono la loro mercanzia nelle strade, per intravedere laboratori indaffarati nei cortili interni o autobus in cattivo stato che percorrono le sudicie strade. L'informalità è spesso percepita come una questione «marginale» come il mercato nero, o la povertà, o la disoccupazione nei paesi avanzati. Il mondo dell'economia sommersa è visto tipicamente come un luogo dove scorrazzano i gangster, personaggi sinistri che interessano solo la polizia, gli antropologi e i missionari.

In realtà, è la legalità che è marginale; l'illegalità è diventata la norma. I poveri hanno già assunto il controllo di grandi quantità di proprietà immobiliari e attività produttive. I rappresentanti delle agenzie internazionali che sfrecciano sui jet e prendono appuntamenti in lucenti grattacieli di cristallo nei quartieri eleganti della città per incontrare gli esponenti del «settore privato», entrano in contatto solo con una frazione del mondo imprenditoriale. Le potenze economiche emergenti del Terzo Mondo e dei paesi ex comunisti sono gli spazzini, i fabbricanti di apparecchiature domestiche, le imprese di costruzioni abusive di strade molto più periferiche. La sola alternativa reale per i governi di questi paesi è integrare queste risorse in un quadro giuridico ordinato e coeso oppure continuare a vivere nell'anarchia.

Quanto è grande il capitale morto?

Nello scorso decennio i miei ricercatori, coadiuvati da esperti locali, hanno condotto inchieste su cinque città del Terzo Mondo – il Cairo, Lima, Manila, Città del Messico e Port-au-Prince – nello sforzo di misurare il valore degli averi di coloro che leggi discriminatorie hanno escluso dall'economia capitalistica. (Questi risultati sono sintetizzati graficamente nei diagrammi dell'Appendice.) Per essere più sicuri dell'affidabilità dei nostri dati, abbiamo concentrato l'attenzione sulle attività più tangibili e osservabili: i beni immobili.

Diversamente dalla vendita di alimentari o scarpe, dai servizi di autoriparazione o dalla fabbricazione di falsi Cartier – attività difficili da censire e ancora più difficili da valutare – gli edifici non possono essere nascosti. Si può accertarne il valore semplicemente controllando il costo dei materiali da costruzione e osservando il prezzo di vendita di edifici paragonabili. Abbiamo impiegato diverse migliaia di giornate per contare edifici, isolato per isolato. Ovunque siamo stati autorizzati a farlo, abbiamo pubblicato i risultati ottenuti paese per paese, di modo che essi potessero essere apertamente discussi e criticati. In collaborazione con persone del posto abbiamo testato e ritestato i nostri metodi e i risultati.

Abbiamo scoperto che il modo in cui la gente costruisce nel settore sottocapitalizzato prende tante forme quanti sono gli ostacoli legali da eludere. Gli esempi più ovvi sono le baracche costruite su terreni di proprietà pubblica. Ma i nostri ricercatori hanno scoperto modi molto più creativi di aggirare le leggi relative alla proprietà immobiliare. In Perù, per esempio, le persone hanno costituito cooperative agricole per acquistare terreni dai vecchi proprietari e per convertirli in insediamenti residenziali e industriali. In mancanza di modi legali facili di modificare la destinazione d'uso della terra, gli agricoltori delle cooperative di proprietà statale suddividevano illegalmente la terra in lotti più piccoli da detenere privatamente. Di conseguenza, pochissimi di loro, se

pure ve ne sono, possiedono titoli validi sulla propria terra. A Port-au-Prince anche proprietà di valore considerevole passano di mano senza che qualcuno si preoccupi di informare l'ufficio del registro, che è comunque sempre disperatamente in arretrato. A Manila le case d'abitazione spuntano su terreni destinati a esclusivo uso industriale. Al Cairo gli abitanti degli edifici a quattro piani di un vecchio programma di case popolari hanno costruito altri tre piani illegali e hanno venduto gli appartamenti a loro parenti o ad altri acquirenti. Sempre al Cairo, inquilini regolari, che occupano appartamenti con affitti bloccati dall'inizio degli anni Cinquanta a importi che oggi equivalgono a meno di un dollaro all'anno, suddividono queste proprietà in appartamenti più piccoli che affittano a prezzi di mercato.

Alcune di queste abitazioni erano fuori legge fin dal primo giorno, costruite in violazione di ogni genere di leggi. Altri edifici – le case di Port-au-Prince, gli appartamenti a fitto bloccato del Cairo – nascono nel sistema legale ma poi ne escono quando osservare la legge diventa troppo costoso o complicato. In un modo o nell'altro, quasi ogni abitazione nelle città della nostra indagine si collocava al di fuori della legalità e delle stesse leggi che avrebbero potuto ipoteticamente offrire ai possessori titoli rappresentativi e istituzioni necessarie per creare capitale. Possono esserci ancora atti o registrazioni di qualche genere nelle mani di qualcuno, ma il reale assetto proprietario di queste attività è sfuggito al sistema di registrazione ufficiale, lasciando registrazioni e mappe superate. Il risultato è che le risorse della maggior parte della popolazione sono commercialmente e finanziariamente invisibili. Nessuno sa veramente chi possiede qualcosa e dove, chi è tenuto a soddisfare certe obbligazioni, chi è responsabile di perdite e frodi, quali meccanismi sono disponibili per ottenere il pagamento di servizi e beni forniti. Conseguentemente, la maggior parte delle attività potenziali di questi paesi non sono state identificate o realizzate; c'è poco capitale accessibile e l'economia di scambio è limitata e rallentata.

Il quadro del settore sottocapitalizzato è nettamente diverso da ciò che si ritiene di sapere sul mondo in via di sviluppo. Ma queste sono le condizioni in cui vive la maggior parte delle persone. È un mondo in cui la proprietà di beni patrimoniali non può essere stabilita e convalidata e che non è governato da nessun insieme riconoscibile di regole; in cui gli attributi economici potenzialmente utili delle attività patrimoniali non sono descritti né organizzati; in cui essi non possono essere usati per ottenere un surplus attraverso transazioni multiple perché la loro incerta natura lascia troppo spazio all'equivoco, ai ricordi difettosi, al rovesciamento degli accordi. Dove, in poche parole, la maggior parte delle attività è costituita da capitale morto.

Quanto vale questo capitale morto?

Capitale morto, montagne di capitale morto, si allinea lungo le strade di ogni paese in via di sviluppo o ex comunista. Nelle Filippine, secondo i nostri calcoli, il 57 per cento degli abitanti delle città e il 67 per cento della popolazione rurale vivono in abitazioni che costituiscono capitale morto. In Perù il 53 per cento degli abitanti delle città e l'81 per cento degli abitanti delle zone rurali abitano in case fuori legge.

Le cifre sono ancora più impressionanti a Haiti e in Egitto. Sempre secondo le nostre indagini, a Haiti il 68 per cento degli abitanti delle città e il 97 per cento della popolazione rurale vivono in case sulle quali nessuno possiede un chiaro titolo legale. In Egitto il capitale morto edilizio è la casa del 92 per cento degli abitanti di città e dell'83 per cento della popolazione delle campagne.

Molte di queste abitazioni non valgono granché secondo i criteri occidentali. Una baracca a Port-au-Prince può essere acquistata per soli 500 dollari, una casetta lungo un canale inquinato a Manila può non superare i 2.700 dollari, una casa abbastanza solida in un villaggio nei dintorni del

Cairo può essere quotata intorno ai 5.000 dollari, mentre sulle colline intorno a Lima un dignitoso bungalow con garage e finestre panoramiche è valutabile in non più di 20.000 dollari. Ma le abitazioni di questo tipo sono numerose e, complessivamente, il loro valore sopravanza di molto la ricchezza totale dei ricchi.

A Haiti il valore dei patrimoni immobiliari urbani e rurali privi di titoli di proprietà complessivamente ammonta a circa 5,2 miliardi di dollari. Per contestualizzare il dato, questa somma è pari a quattro volte il totale di tutte le attività di tutte le imprese legalmente operanti in Haiti, nove volte il valore di tutte le attività possedute dallo stato e 158 volte il valore di tutti gli investimenti esteri diretti registrati nella storia di Haiti fino al 1995. Haiti è un'eccezione, un frammento di Africa francofona collocato per sbaglio nell'emisfero americano, dove il regime di Duvalier ha ritardato l'emergere di un ordinato sistema giuridico? Può darsi.

Allora, prendiamo il Perù, un paese ispano-indo-americano con una tradizione e una composizione etnica differenti. Il valore dei beni immobiliari urbani e rurali posseduti illegalmente in Perù ammonta a circa 74 miliardi di dollari. Questa cifra è pari a cinque volte la capitalizzazione totale della borsa di Lima prima del crollo del 1998, undici volte il valore delle imprese e strutture statali potenzialmente privatizzabili, quattordici volte il valore di tutti gli investimenti esteri diretti effettuati nel paese in tutta la sua storia documentabile. Si obietta che l'economia formale in Perù è stata bloccata dalle tradizioni dell'antico impero Inca, dall'influenza corruttrice della Spagna coloniale, dal recente conflitto con il maoista Sendero Luminoso?

Benissimo, allora prendiamo le Filippine, un ex protettorato asiatico degli Stati Uniti. Il valore dei beni immobili senza titoli di proprietà ammonta a 133 miliardi di dollari, quattro volte la capitalizzazione delle 216 imprese quotate nella borsa filippina, sette volte il totale dei depositi delle banche commerciali del paese, nove volte il capitale totale

delle imprese di proprietà statale, quattordici volte il valore di tutti gli investimenti diretti esteri.

Forse, anche le Filippine sono un caso anomalo, che ha a che vedere con il modo in cui si è sviluppato il cristianesimo nelle ex colonie spagnole. In questo caso, prendiamo l'Egitto. Il valore del capitale morto immobiliare, dal conteggio da noi realizzato con i colleghi egiziani, si aggira sui 240 miliardi di dollari, ossia trenta volte il valore di tutte le azioni quotate alla borsa del Cairo e cinquantacinque volte il valore di tutti gli investimenti esteri in Egitto.

In ognuna delle città studiate, l'ingegno imprenditoriale dei poveri ha creato ricchezza su vasta scala: ricchezza che costituisce la fonte di gran lunga maggiore di capitale potenziale per lo sviluppo. Queste attività non solo superano il patrimonio pubblico, la capitalizzazione delle borse locali, l'investimento estero diretto; esse sono anche molte volte più grandi di tutto l'aiuto ricevuto dai paesi industrializzati e di tutti i prestiti concessi dalla Banca mondiale.

I risultati sono ancora più stupefacenti quando prendiamo i dati relativi ai quattro paesi che abbiamo studiato e li proiettiamo sull'insieme del Terzo Mondo e dei paesi ex comunisti. La nostra stima è che circa l'83 per cento dei lotti urbani e tra il 40 e il 53 per cento dei lotti rurali in questi paesi siano detenuti in modi tali che non ammettono il loro uso per creare capitale. Attribuire un valore a tutte queste attività non può che portare a una cifra approssimativa, ma riteniamo che le nostre stime siano accurate quanto è possibile e assolutamente prudenziali.

Secondo i nostri calcoli, il valore totale dei beni immobili detenuti, ma non posseduti legalmente, dai poveri del Terzo Mondo e dei paesi ex comunisti è almeno pari a 9,3 trilioni di dollari (vedi Tabella 2.1).

Si tratta di una cifra che deve far riflettere: 9,3 trilioni di dollari è all'incirca il doppio dell'offerta totale di moneta in USA. È una somma quasi pari al valore totale di tutte le imprese quotate nelle principali borse dei venti paesi più

URBANO

	Popolazione totale (milioni)	Popolazione urbana (%)	Popolazione urbana (milioni)	Abitazioni urbane (milioni)	Abitazioni urbane Informali[2] (milioni)	Valore delle abitazioni urbane informali (trilioni di USD)
ASIA	1.747	29%	503	101	85	1,75
AFRICA	525	32%	167	33	28	0,58
MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA	371	57%	211	42	36	0,74
SUD AMERICA	328	78%	256	51	44	0,89
MESSICO, AMERICA CENTRALE, CARAIBI	161	64%	103	21	18	0,36
Cina, CSI e Europa orientale	1.611	38%	619	124	105	2,16
TOTALE PARZIALE	**4.743**		**1.859**	**372**	**316**	**6,48**
Altri paesi in via di sviluppo	191	39%	75	15	13	0,26
TOTALE	**4.934**		**1.934**	**387**	**329**	**6,74**

RURALE

	Area rurale (migliaia di ettari)	Componente informale nelle aree rurali (%)	Area rurale informale (migliaia di ettari)	Area rurale informale: superfici coltivate (migliaia di ettari)	Area rurale informale: pascoli (migliaia di ettari)	Valore dell'area rurale informale[3] (trilioni di USD)
ASIA	489.586	44%	215.164	147.798	67.365	0,59
AFRICA	738.639	50%	368.792	88.166	280.626	0,39
MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA	444.665	40%	177.866	59.660	118.206	0,25
SUD AMERICA	607.407	49%	297.895	51.006	246.889	0,24
MESSICO, AMERICA CENTRALE, CARAIBI	134.541	53%	71.025	20.813	50.212	0,09
Cina, CSI e Europa orientale	1.151.280	47%	540.142	188.721	351.421	0,80
TOTALE PARZIALE	**3.566.118**		**1.670.884**	**556.164**	**1.114.719**	**2,36**
Altri paesi in via di sviluppo	359.926	47%	169.165	56.308	112.857	0,24
TOTALE	**3.926.044**		**1.840.049**	**612.472**	**1.227.576**	**2,60**

TOTALE INFORMALE	**9.34 trilioni di dollari**

[1] 179 paesi in via di sviluppo ex comunisti.

[2] Si stima che l'85% delle unità urbane sia informale perché: 1) sono state costruite in violazione di leggi in vigore; 2) non possiedono i requisiti prescritti per l'uso del suolo; 3) sono state inizialmente formali ma sono diventate successivamente informali; 4) sono state costruite dall'autorità pubblica senza i necessari requisiti legali.

[3] È stato usato un valore di USD 3.973 per ettaro di terra coltivata e di USD 138 per ettaro di pascolo.

Tabella 2.1 – Capitale morto urbano e rurale in beni immobili nel mondo (1997)

sviluppati: New York, Tokyo, Londra, Francoforte, Parigi, Milano, il NASDAQ e una dozzina di altri mercati. È pari a oltre venti volte l'investimento estero diretto totale in tutto il Terzo Mondo e nei paesi ex comunisti nei dieci anni successivi al 1989, quarantasei volte tutti i prestiti della Banca mondiale negli ultimi tre decenni e novantatré volte tutta l'assistenza allo sviluppo da parte di tutti i paesi avanzati al Terzo Mondo nello stesso periodo.

Ettari di diamanti

Le parole «povertà internazionale» portano immediatamente alla mente immagini di mendicanti che dormono sui marciapiedi di Calcutta e di bambini africani che muoiono di fame sulla sabbia. Queste scene sono, ovviamente, vere: milioni di esseri umani come noi domandano e meritano il nostro aiuto. Nondimeno il quadro più cupo del Terzo Mondo non è il più fedele. Peggio, esso distrae l'attenzione dalle dure conquiste di quei piccoli imprenditori che hanno trionfato su ogni immaginabile ostacolo per creare la parte maggiore della ricchezza della loro società. Un'immagine più autentica mostrerebbe un uomo e una donna che hanno faticosamente risparmiato per costruire una casa per loro e per i loro figli, e che stanno creando imprese dove nessuno poteva immaginare che potessero sorgere. È ingiusta la caratterizzazione di questi eroici imprenditori come un aspetto del problema della povertà nel mondo.

Essi non sono il problema, sono la soluzione.

Negli anni successivi alla Guerra civile americana un conferenziere di nome Russell Conwell attraversò l'America trasmettendo un messaggio che commosse milioni di persone. Raccontava l'apologo del mercante indiano al quale un profeta aveva promesso che sarebbe sicuramente diventato ricco al di là di ogni immaginazione se solo avesse cercato il suo tesoro. Il mercante viaggiò per il mondo solo per tornare a casa vecchio, triste e sconfitto. Ritornato nella casa che aveva abbandonato, volle bere dell'acqua ma il pozzo si era inaridito. Esausto, prese una vanga per scavare un altro pozzo e subito si imbatté in Golconda, la miniera di diamanti più grande del mondo.

Il messaggio di Conwell è utile. I leader dei paesi del Terzo Mondo e dei paesi ex comunisti non hanno bisogno di vagare per le cancellerie e le istituzioni finanziarie internazionali in cerca di fortuna. Nel mezzo dei loro poveri quartieri e baraccopoli ci sono – se non ettari di diamanti – trilioni di dollari, già pronti per essere usati purché riusciamo a svelare il mistero di come le attività si trasformano in capitale vivo.

3. Il mistero del capitale

Il senso del mondo dev'essere fuori di esso. Nel mondo tutto è come è, e tutto avviene come avviene; non v'è in esso alcun valore – né, se vi fosse, avrebbe un valore.
Se un valore che ha valore c'è, dev'essere fuori di ogni avvenire ed essere-così. Infatti ogni avvenire ed essere-così è accidentale.
Ciò che li rende non accidentali non può essere nel mondo, ché altrimenti sarebbe, a sua volta, accidentale.
Dev'essere fuori del mondo.

Ludwig Wittgenstein, *Tractatus logico-philosophicus*

Camminando per la maggior parte delle strade del Medio Oriente, dell'ex Unione Sovietica, dell'America latina si vede una quantità di cose: case usate per abitare, appezzamenti di terra arati, seminati e mietuti al tempo del raccolto, merci comprate e vendute. Le attività patrimoniali nei paesi in via di sviluppo e nei paesi ex comunisti servono principalmente a questi immediati scopi fisici. In Occidente, tuttavia, gli stessi beni vivono anche una vita parallela come capitale, al di fuori del mondo fisico. Possono essere usati per mettere in moto una produzione accresciuta garantendo gli interessi di altre parti come «collaterale», per esempio, di un prestito ipotecario o assicurando l'offerta di altre forme di credito e di servizi pubblici.

Perché gli edifici e la terra degli altri paesi del mondo non possono vivere anch'essi questa vita parallela? Perché le enormi risorse che abbiamo esaminato nel Capitolo 2 – 9,3 trilioni di dollari di capitale morto – non possono pro-

durre valore al di là del loro «stato naturale»? La mia risposta è: il capitale morto esiste perché abbiamo dimenticato (o forse non abbiamo mai capito) che convertire un'attività fisica per generare capitale – per esempio, usare la propria casa per prendere a prestito il denaro per finanziare un'impresa – è un processo di grande complessità. C'è un'analogia con il processo, insegnatoci da Einstein, mediante il quale un mattoncino di materia può essere portato a sprigionare un'enorme quantità di energia nella forma di un'esplosione atomica. Il capitale non è che il risultato della scoperta e dello sprigionamento di energia potenziale dai miliardi di beni fisici che i poveri hanno accumulato nei loro edifici.

Vi è, comunque, una differenza cruciale tra estrarre energia da un mattone ed estrarre capitale da edifici di mattoni: mentre l'umanità (o almeno un vasto gruppo di scienziati) ha padroneggiato il processo di estrazione di energia dalla materia, tutti sembrano aver dimenticato il processo che consente di ottenere capitale dai beni posseduti. Il risultato è che l'80 per cento del mondo è sottocapitalizzato; gli individui non possono trarre vita economica dai loro immobili (o da altri beni) per generare capitale. Peggio ancora, i paesi avanzati sembrano incapaci di insegnarglielo. Perché gli stessi beni possano essere usati per produrre abbondante capitale in Occidente ma molto poco nel resto del mondo è un mistero.

Indizi dal passato (da Smith a Marx)

Per svelare il mistero del capitale, dobbiamo risalire all'indietro fino al significato originario della parola. Nel latino medievale, il termine era collegato alle mandrie di bovini o di altro bestiame, che erano da sempre importanti fonti di ricchezza al di là della carne che fornivano. Il bestiame è un bene a basso costo di mantenimento; è mobile

e può essere allontanato dal pericolo; è facile da contare e misurare. Cosa più importante ancora, dal bestiame è possibile ottenere ricchezza addizionale, ossia plusvalore, mettendo in moto altre industrie, che vanno dal latte alle pelli, dalla lana alla carne e al combustibile. Gli animali, inoltre, possiedono l'utile attributo di essere capaci di riprodursi. Così il termine «capitale» comincia a svolgere due compiti simultaneamente, cogliendo la dimensione fisica dell'attività (bestiame) sia il suo potenziale per generare plusvalore. Dai pascoli allo scrittoio degli inventori della teoria economica, che definivano «capitale» quella parte dei beni della comunità che promuove la produzione di plusvalore e aumenta la produttività, il passo è breve.

I grandi economisti classici come Adam Smith e Karl Marx vedevano nel capitale il motore dell'economia di mercato. Il capitale era considerato la parte principale del complesso economico, il fattore preminente come nelle espressioni: «questioni capitali», «pena capitale», «la capitale di un paese». Essi volevano capire che cos'è il capitale, come si produce e si accumula. Si può essere più o meno d'accordo con gli economisti classici, o anche considerarli non così rilevanti (forse Smith non capì mai che era in atto la rivoluzione industriale, forse la teoria del valore lavoro di Marx non ha alcuna applicazione pratica), ma non c'è dubbio che questi pensatori costruirono svettanti edifici del pensiero sui quali oggi possiamo innalzarci per cercare di capire che cos'è il capitale, che cosa lo produce e perché i paesi non occidentali ne generano così poco.

Per Smith, la specializzazione economica – la divisione del lavoro e il conseguente scambio dei prodotti sui mercati – era la fonte dell'aumento della produttività e quindi «la ricchezza delle nazioni». Ciò che rendeva possibili specializzazione e scambio era il capitale, che Smith definiva come il fondo di attività accumulate per scopi produttivi. Gli imprenditori potevano usare le risorse da loro accumulate per sostenere imprese specializzate fino al momento in

cui potevano scambiare i loro prodotti con le altre cose di cui avevano bisogno. Più grande era il capitale maggiore era la specializzazione possibile e più alta sarebbe stata la produttività della società. Marx era d'accordo; per lui la ricchezza che il capitalismo produce si presenta come un immenso accumulo di merci.

Smith credeva che il fenomeno del capitale fosse una conseguenza del naturale procedere da una società di cacciatori e di agricoltori a una società commerciale nella quale, attraverso interdipendenza, specializzazione e scambio, l'uomo avrebbe accresciuto immensamente la sua capacità produttiva. L'elemento prodigioso che avrebbe spinto in alto la produttività e creato plusvalore era il capitale. «Non solo la mole di attività produttiva», scrisse Smith, «cresce in ogni paese al crescere dei fondi impiegati, ma a seguito di questo aumento, la stessa quantità di attività produttiva fornisce una quantità di lavoro molto più grande».[1] Smith sottolineava un punto che è al centro del mistero che stiamo cercando di risolvere: perché le attività accumulate diventino capitale attivo e mettano in moto produzione addizionale, esse devono «fissarsi e realizzarsi in particolari oggetti [...] che durano per qualche tempo almeno dopo che il lavoro è terminato. Esso è, per così dire, una certa quantità di lavoro accumulato e immagazzinato per essere impiegato, se necessario, in qualche altra occasione».[2] Smith avvertiva che il lavoro investito nella produzione di attività non avrebbe lasciato traccia né valore se non appropriatamente fissato.

Ciò che Smith intendeva realmente può essere oggetto di discussione. Il suggerimento che riprendo da lui, comunque, è che il capitale non è il fondo di beni accumulati ma il potenziale che esso contiene di sviluppare nuova produzione. Questo potenziale è, ovviamente, astratto. Prima di essere sprigionato, deve essere elaborato e fissato in una forma tangibile – proprio come l'energia nucleare potenziale del mattone di Einstein. Senza un processo di conversione – che estragga e fissi l'energia potenziale contenuta nel mattone –

non c'è esplosione; un mattone non è che un mattone. Anche creare capitale richiede un processo di conversione.

Questa nozione – che il capitale è dapprima un concetto astratto e deve ricevere una forma fissa, tangibile per essere utile – era familiare ad altri economisti classici. Sismonde de Sismondi, un economista svizzero del XIX secolo, scrisse che il capitale era «un valore permanente, che si moltiplica e non deperisce... Ora questo valore si stacca dal prodotto che lo crea, diventa una quantità metafisica e immateriale sempre in possesso di chi l'ha prodotto, per cui questo valore può [essere fissato] in forme diverse».[3] Il grande economista francese Jean Baptiste Say[4] credeva che «il capitale è sempre immateriale per natura poiché non è la materia che fa il capitale ma il valore di quel capitale, valore che non ha nulla di corporeo...». Marx era dello stesso avviso; per lui un tavolo poteva essere fatta di un dato materiale, come il legno, «ma, rapidamente com'era diventato una merce, esso si muta in qualcosa di trascendente. Non solo sta con i piedi per terra ma, in relazione a tutte le altre merci, sta ritto sulla testa e trae dal suo cervello di legno idee grottesche, molto più straordinarie di quelle che muovono il tavolino nelle sedute spiritiche».[5]

Storicamente, questo significato essenziale di capitale è andato perduto. Il capitale è ora confuso con il denaro, che è solo una delle molte forme in cui esso si muove. È sempre più facile ricordare un concetto difficile in congiunzione con una sua manifestazione tangibile piuttosto che nella sua essenza. La mente si avvolge intorno alla parola «moneta» più facilmente che intorno alla parola «capitale». Ma è un errore credere che la moneta sia ciò che alla fine fissa il capitale. Come indicava Adam Smith, la moneta è la «grande ruota della circolazione», ma non è capitale perché il valore «non può consistere di quei pezzi di metallo».[6] In altre parole, la moneta facilita le transazioni, consentendoci di comprare e vendere delle cose, ma non è in sé stessa il progenitore della produzione addizionale. Come Smith soste-

neva: «la moneta d'oro o d'argento che circola in un paese si può a buon diritto paragonare a una strada maestra, che, pur essendo il mezzo per far circolare e trasportare al mercato tutti i foraggi e il grano del paese, non produce di per sé stessa né un filo d'erba né un chicco di grano».[7]

Gran parte del mistero del capitale si dissolve appena si smette di pensare il «capitale» come sinonimo di «moneta risparmiata e investita». L'equivoco secondo il quale sarebbe la moneta a «fissare» il capitale nasce, a mio parere, dal fatto che le imprese moderne esprimono il valore del capitale in termini monetari. È difficile stimare il valore totale di una raccolta di attività di tipo molto diverso, come impianti, edifici, terreni senza ricorrere alla moneta. Dopotutto, è per questo che la moneta è stata inventata: per fornire un indice standardizzato per misurare il valore di oggetti in modo da consentirci di scambiare attività differenti. Ma per quanto utile, la moneta non può fissare in alcun modo il potenziale astratto di una particolare attività al fine di trasformarla in capitale. I paesi del Terzo Mondo ed ex comunisti si sono conquistati una pessima fama con l'inflazionare le loro economie stampando moneta, ma non per questo sono stati capaci di generare molto capitale.

L'energia potenziale nelle attività patrimoniali

Che cosa fissa il potenziale di un'attività patrimoniale in modo tale che possa mettere in moto una produzione addizionale? Che cosa distacca valore da una semplice abitazione e lo fissa in un modo che ci consente di realizzarlo come capitale?

Possiamo cominciare a trovare una risposta usando la nostra analogia energetica. Consideriamo un lago di montagna. Possiamo pensare questo lago nel suo immediato contesto fisico e identificare alcuni suoi usi primari come andare in canoa sulle sue acque o pescare. Ma quando pensiamo

allo stesso lago dal punto di vista ingegneresco, concentrandoci sulla sua capacità di generare energia come valore addizionale rispetto allo stato naturale del lago come massa d'acqua, improvvisamente scopriamo il potenziale costituito dalla posizione elevata del lago. Il compito dell'ingegnere è trovare il modo di creare un processo che gli consenta di convertire e fissare questo potenziale in una forma che sia usabile per compiere lavoro addizionale. Nel caso del lago d'alta quota il processo consiste in un impianto idroelettrico che permette alle acque del lago di muoversi rapidamente verso il basso trascinate dalla forza di gravità, trasformando con ciò l'energia potenziale di un placido lago nell'energia cinetica di una caduta d'acqua. Questa nuova energia cinetica può allora far ruotare turbine, creando energia meccanica che può essere usata per girare elettromagneti che la convertono ulteriormente in energia elettrica. In quanto elettricità, l'energia potenziale del placido lago è ora fissata nella forma necessaria a produrre corrente controllabile che può essere ulteriormente trasmessa tramite cavi a luoghi distanti per sviluppare nuova produzione.

Così un apparentemente tranquillo specchio d'acqua può essere usato per illuminare la nostra stanza o per azionare i macchinari di una fabbrica. Ciò che occorreva era un processo esterno, costruito dall'uomo, che ci consentisse, in primo luogo, di identificare il potenziale del peso dell'acqua per eseguire lavoro addizionale; e, in secondo luogo, di convertire questa energia potenziale in corrente elettrica che può essere usata per creare plusvalore. Il valore addizionale che otteniamo dal lago non è un valore del lago stesso (come un prezioso minerale che è un componente del suolo) ma piuttosto un valore di un processo costruito dall'uomo ed estrinseco rispetto al lago. È questo processo che ci consente di trasformare il lago da un luogo per la pesca o per gite in canoa in un luogo di produzione di energia.

Il capitale, come l'energia, è un valore dormiente. Portarlo alla vita, richiede che non ci limitiamo a considerare

i nostri beni per come sono ma riflettiamo attivamente sul come potrebbero essere. Richiede un processo per fissare il potenziale economico di un bene patrimoniale in una forma che possa essere usata per promuovere un'attività produttiva addizionale.

Eppure, se il processo che converte l'energia potenziale dell'acqua in energia è ben noto, quello che dà alle attività la forma occorrente per mettere in moto produzione addizionale non è noto. In altre parole, mentre sappiamo che sono le dighe, le turbine, i generatori, i trasformatori e i cavi del sistema dell'energia idroelettrica che convertono l'energia potenziale del lago fino al punto in cui è resa in una forma accessibile, non sappiamo trovare il processo-chiave che converte il potenziale economico di una casa in capitale.

La spiegazione è che il processo-chiave non è stato deliberatamente costituito per creare capitale ma, più prosaicamente, per proteggere la proprietà privata. Mentre in Occidente i sistemi di tutela della proprietà crescevano, nello stesso momento impercettibilmente essi sviluppavano una varietà di meccanismi che gradualmente si combinavano in un processo che generava capitale con un'abbondanza prima sconosciuta. Pur facendo uso di questi meccanismi in ogni momento, non ci rendiamo conto che essi possiedono tali funzioni generatrici di capitale perché essi non recano questa etichetta. Noi li vediamo come parti di un sistema che tutela la proprietà, non come meccanismi interconnessi per fissare il potenziale economico di un'attività in modo tale che possa essere convertito in capitale. Ciò che crea capitale in Occidente, in altre parole, è un processo implicito sepolto nell'intrico dei sistemi di formalizzazione della proprietà.

Il processo occulto di conversione dell'Occidente

Quanto precede può sembrare a un tempo troppo semplice e anche troppo complesso. Ma riflettiamo: è possibile per un'attività essere usata produttivamente se essa non appartiene a qualcosa o a qualcuno? Dove confermiamo l'esistenza di questa attività e le transazioni che la trasformano e ne innalzano la produttività, se non nel contesto di un sistema formale dei diritti di proprietà? Dove registriamo le caratteristiche economiche rilevanti di un'attività se non nelle registrazioni e nei titoli generati dal sistema formale dei diritti di proprietà? Dove sono i codici di condotta che governano l'uso e il trasferimento di attività se non nel quadro dei sistemi di proprietà formali? È la proprietà formale che fornisce il processo, le forme e le regole che fissano le attività in una condizione che ci consente di comprenderle come capitale attivo.

In Occidente, il sistema formale dei diritti di proprietà comincia a trasformare le attività in capitale descrivendo e organizzando gli aspetti economicamente e socialmente più utili relativi alle attività, conservando queste informazioni in un sistema di registrazioni – l'iscrizione manuale in un registro o l'impulso elettrico in un disco di computer – e poi incorporandole in un titolo. L'intero processo è governato da un insieme di norme giuridiche precise e dettagliate. La registrazione formale e i titoli di proprietà vengono così a rappresentare la nozione condivisa di ciò che è economicamente significativo in ciascuna attività. Vi sono riunite e organizzate tutte le informazioni rilevanti per concettualizzare il valore potenziale di un'attività e, in tal modo, consentirci di controllarla. La proprietà è la dimensione nella quale identifichiamo ed esploriamo le attività, le combiniamo e le colleghiamo ad altre attività. Il sistema formale dei diritti di proprietà è la centrale idroelettrica. Questo è il luogo di nascita del capitale.

Qualunque attività i cui aspetti economici e sociali non siano definiti in un sistema proprietario formale si muove con grande difficoltà nel mercato. Com'è possibile controllare l'enorme quantità di attività che passano di mano in una moderna economia di mercato se non attraverso

l'elaborazione di un sistema formale dei diritti di proprietà? Senza di esso, qualunque compravendita di un'attività, per esempio, di un immobile, richiede uno sforzo enorme soltanto per determinare i dati di base della transazione. Il venditore è il vero proprietario dell'immobile e ha il diritto di trasferirne la proprietà? Può ipotecarlo? Il nuovo proprietario sarà riconosciuto tale da coloro che tutelano i diritti di proprietà? Quali sono i mezzi efficaci per escludere le pretese di terzi? Nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti rispondere a queste domande è difficile. Per la maggior parte dei beni, non c'è alcun luogo in cui si possa risalire a risposte affidabili. Questa è la ragione per la quale la vendita o la locazione di una casa possono richiedere procedure di autorizzazione lunghe e complicate che coinvolgono l'intero vicinato: questo è spesso l'unico modo di verificare se il possessore è il vero proprietario della casa e non vi sono altre rivendicazioni sull'immobile. È anche la ragione per la quale lo scambio della maggior parte delle attività, al di fuori dell'Occidente, è ristretta a cerchie locali di operatori commerciali.

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, il principale problema di questi paesi non è la carenza di spirito imprenditoriale. I poveri hanno accumulato trilioni di dollari di proprietà immobiliari nel corso degli ultimi quarant'anni. Quel che manca ai poveri è un facile accesso ai meccanismi di proprietà che potrebbero fissare legalmente il potenziale economico delle loro attività in modo tale da poterle usare per produrre, o garantire un maggior valore nel mercato allargato. In Occidente, ogni attività – ogni appezzamento di terra, casa, bene mobile – è formalmente iscritta in registri aggiornati, governati da norme contenute nel sistema dei diritti di proprietà. Ogni incremento della produzione, ogni nuovo edificio, prodotto o oggetto dotato di valore commerciale è proprietà formale di qualcuno. Anche se l'attività appartiene a una società per azioni, è pur sempre una persona fisica che la possiede indirettamente, attraverso titoli che certificano che quella persona partecipa alla proprietà della società come socio.

Non meno della corrente elettrica, il capitale non sarà generato se mancherà la struttura chiave che lo produce e lo fissa. Come il lago ha bisogno di una centrale idroelettrica per produrre energia utilizzabile, così le attività hanno bisogno di un sistema formale di diritti di proprietà per produrre un plusvalore significativo. Senza proprietà formale per estrarre il loro potenziale economico e convertirlo in una forma che possa essere facilmente trasportata e controllata, le attività dei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti sono come le acque di un lago di alta quota sulle Ande: un deposito inutilizzato di energia potenziale.

Perché la genesi del capitale è diventata misteriosa? Perché i paesi ricchi non sono intervenuti subito, con la loro consulenza economica, a spiegare quanto fosse indispensabile per la formazione del capitale la proprietà formale? La risposta è che il processo, interno al sistema formale di proprietà, che trasforma le attività in capitale è estremamente difficile da visualizzare. È nascosto in migliaia di testi legislativi, statuti, regolamenti e istituzioni che governano il sistema. Chiunque si trovi intrappolato all'interno di questo groviglio legislativo, si angustierebbe invano nel tentativo di capire come il sistema funziona. Il solo modo di vederlo è dall'esterno – dal settore informale – ossia dal luogo in cui l'autore e i suoi collaboratori hanno realizzato gran parte del loro lavoro.

Per qualche tempo abbiamo guardato la legge da un punto di vista extralegale, allo scopo di capire meglio come funziona e quali effetti produce. La cosa non è poi così assurda. Come ha suggerito il filosofo francese Michel Foucault, può essere più facile scoprire il significato di qualcosa, osservandolo dal lato opposto del ponte. «Per capire che cosa la nostra società intenda per salute mentale», ha scritto Foucault, «forse dovremmo investigare che cosa accade nel campo della follia. E ciò che intendiamo per le-

galità nel campo dell'illegalità».[8] Di più, la proprietà, come l'energia, è un concetto: non può essere sperimentata direttamente. L'energia pura non è stata mai né vista né toccata. E nessuno può vedere la proprietà. Proprietà ed energia si possono sperimentare solo attraverso i loro effetti.

Dal mio punto di osservazione nel settore informale, ho constatato che i sistemi di proprietà formale dell'Occidente producono sei effetti che consentono ai cittadini di generare capitale. L'incapacità del resto del mondo di espandere il capitale deriva dal fatto che la maggior parte delle persone nel Terzo Mondo e nei paesi ex comunisti è tagliata fuori da questi effetti essenziali.

Primo effetto della proprietà: fissare il potenziale economico delle attività

Il valore potenziale racchiuso in una casa può essere rivelato e trasformato in capitale attivo nello stesso modo in cui l'energia potenziale è identificata in un lago di montagna e poi trasformata in energia attuale. In entrambi i casi, la transizione tra uno stato e l'altro richiede un processo che trasponga l'oggetto fisico in un universo di rappresentazioni fatte dall'uomo dove separare la risorsa dai suoi pesanti vincoli materiali e concentrarsi sul suo potenziale.

Il capitale è nato attraverso la rappresentazione scritta – in un titolo, un'azione, un contratto o altro analogo documento – delle qualità economicamente e socialmente più utili relative all'attività, in quanto contrapposte agli aspetti fisicamente più evidenti di questa. È lì che il valore potenziale è per la prima volta descritto e registrato. Nell'attimo in cui concentriamo la nostra attenzione sul titolo di proprietà di una casa, per esempio, e non sulla casa stessa, abbiamo automaticamente compiuto il salto dal mondo materiale all'universo concettuale dove vive il capitale. Quella che leggiamo è una rappresentazione che concentra la nostra attenzione sulle potenzialità economiche della casa, escludendo tutte le sfuggenti luci e ombre del suo aspetto fisico e di ciò che la circonda immediatamente. La proprietà formale ci costringe a pensare la casa come un concetto economico e sociale; ci invita ad andare oltre la visione della casa come semplice rifugio – cioè capitale morto – e a guardarla come capitale vivo.

La prova che la proprietà è un concetto puro si ha quando una casa cambia di mano: fisicamente, nulla cambia. Guardare la casa non ci dice nulla su chi la possiede. La casa che oggi è tua ha esattamente lo stesso aspetto che aveva ieri quando era mia. Ha lo stesso aspetto sia che mi appartenga, che la affitti o la venda a te. La proprietà non è la casa stessa ma un concetto economico che riguarda la casa, incorporato in una rappresentazione legale. Ciò significa che una rappresentazione della proprietà formale è in qualche modo separata dall'attività stessa.

Che cosa mai fa sì che le rappresentazioni della proprietà formale svolgano funzioni addizionali? Esse non sono semplici vicari delle attività? No. Lo ripeto: una rappresentazione della proprietà formale, come un titolo di proprietà, non è una riproduzione di una casa, come una fotografia, ma una rappresentazione di concetti che riguardano la casa. Più specificamente, essa rappresenta le qualità non visibili che hanno potenziale per la produzione di valore. Non si tratta di qualità fisiche della casa in sé stessa ma piuttosto di qualità economicamente e socialmente significative che noi umani abbiamo attribuito alla casa (come la capacità di usarla per una varietà di scopi che possono essere assicurati per mezzo di garanzie, ipoteche, servitù e altri contratti).

Nei paesi economicamente avanzati la rappresentazione della proprietà formale funziona come un mezzo per garantire gli interessi di altri e per creare i presupposti della responsabilità patrimoniale, fornendo tutte le informazioni, norme e meccanismi di attuazione necessari allo scopo.

In Occidente, per esempio, la maggior parte della proprietà formale può essere facilmente usata come collaterale per un mutuo; come patrimonio aziendale da scambiare con investimenti, come domicilio per la esazione di debiti e imposte, come punto di riferimento per l'identificazione dei soggetti a fini commerciali, giudiziari e civili; come terminale affidabile per le forniture di servizi di pubblica utilità quali l'energia elettrica, l'acqua, le fognature, il telefono o la tv. Mentre le case dei paesi avanzati svolgono la loro funzione di riparo o di luogo di lavoro, le loro rappresentazioni conducono una vita parallela, svolgendo una quantità di funzioni addizionali per garantire gli interessi di altri partner.

In questo modo, la proprietà legale ha dato all'Occidente gli strumenti per produrre plusvalore in aggiunta alle sue attività fisiche. Le rappresentazioni della proprietà hanno messo gli individui in grado di pensare alle attività non solo attraverso il loro riconoscimento fisico ma anche attraverso la descrizione delle loro qualità economiche e sociali latenti. Intenzionalmente o meno, il sistema proprietario legale è diventato il passaggio che ha portato i paesi avanzati dall'universo delle attività nel loro stato naturale all'universo concettuale del capitale, dove le attività possono essere contemplate nella pienezza del loro potenziale produttivo.

Con la proprietà legale, i paesi avanzati dell'Occidente hanno avuto la chiave dello sviluppo moderno; i loro cittadini ora avevano i mezzi per scoprire, con grande facilità e su base continuativa, le qualità potenzialmente più produttive delle proprie risorse. Come Aristotele scoprì 2300 anni fa, quello che si può fare con le cose cresce illimitatamente quando si concentra il pensiero sulle loro potenzialità. Imparando a fissare il potenziale economico delle proprie attività attraverso la registrazione della proprietà, gli occidentali crearono un rapido percorso per esplorare gli aspetti più produttivi di ciò che possedevano. La proprietà formale divenne la via al regno concettuale nel quale si può scoprire il significato economico delle cose. Là è nato il capitale.

Secondo effetto della proprietà: integrare informazioni disperse in un unico sistema

Come abbiamo visto nel Capitolo precedente, la maggior parte delle persone che abitano nei paesi in via di sviluppo e nei paesi comunisti non può accedere al sistema formale dei diritti di proprietà, per quanto si sforzi di farlo. Poiché non può inserire le proprie attività nel sistema legale, finisce per detenerla extralegalmente. La ragione per cui il capitalismo ha trionfato in Occidente e ha fallito nel resto del mondo è che nei paesi dell'Occidente la maggior parte delle attività è stata integrata in un unico sistema formale rappresentativo.

Questa integrazione non avvenne casualmente. Per decenni nel XIX secolo, politici, legislatori e giudici riunirono fatti e norme dispersi che avevano governato la proprietà nelle città e nei villaggi, e li hanno integrati in un unico sistema. Questa «riunificazione» delle rappresentazioni della proprietà, una fase rivoluzionaria della storia dei paesi sviluppati, depositò tutte le informazioni e le regole che governavano la ricchezza accumulata dei loro cittadini in un'unica base di conoscenza. Prima di quel momento, l'informazione sulle attività era di gran lunga meno accessibile. Ogni azienda agricola, ogni insediamento registrava le sue attività e le regole che le governavano in registri rudimentali, simboli, testimonianze orali. Ma l'informazione era atomizzata, dispersa e non disponibile per ogni agente in ogni istante. Come sappiamo anche troppo bene oggi, un'abbondanza di fatti non equivale necessariamente a un'abbondanza di conoscenza. Perché la conoscenza sia funzionale, i paesi avanzati hanno dovuto integrare in un

unico sistema comprensivo tutti i loro dati dispersi e isolati a proposito della proprietà.

I paesi in via di sviluppo e i paesi ex comunisti non hanno seguito lo stesso percorso. In tutti i paesi da me studiati non ho mai trovato un sistema legale unico bensì dozzine e persino centinaia di sistemi, gestiti da ogni genere di organizzazioni, alcune legali, altre illegali, che vanno da piccoli gruppi imprenditoriali a cooperative edilizie. Di conseguenza, ciò che i cittadini di quei paesi possono fare con le loro proprietà ha i limiti dell'immaginazione e delle conoscenze dei proprietari. Nei paesi occidentali, dove le informazioni sulla proprietà sono standardizzate e universalmente disponibili, ciò che i proprietari possono fare con le loro attività beneficia dell'immaginazione collettiva di una rete di persone molto più vasta.

Il fatto che la maggioranza dei paesi del mondo non abbia ancora integrato i patti extralegali sulla proprietà in un unico sistema giuridico formale può stupire il lettore occidentale. Per gli occidentali è scontato che c'è un'unica legge, quella dello stato. Eppure, la costruzione di sistemi proprietari integrati è un fenomeno, al massimo, degli ultimi due secoli. Nella maggior parte dei paesi occidentali i sistemi di proprietà integrati sono apparsi solo cento anni fa; in Giappone questa integrazione è avvenuta poco più di cinquant'anni fa. Come vedremo nel dettaglio più oltre, l'esistenza di diversi assetti proprietari informali era un tempo la norma in ogni paese. Il pluralismo legale era la norma nell'Europa continentale finché il diritto romano non fu riscoperto nel XIV secolo e i governi assemblarono tutte le correnti giuridiche in un sistema coordinato.

In California subito dopo la corsa all'oro del 1849 c'erano ottocento giurisdizioni separate, ognuna con i suoi registri delle proprietà e le sue regole sancite dal consenso locale. Per tutti gli Stati Uniti, dalla California alla Florida, associazioni di autotutela si accordavano su proprie regole ed eleggevano propri funzionari. Bisognò aspettare più di

cento anni, fin verso la fine del XIX secolo, perché gli Stati Uniti approvassero speciali leggi che integravano e formalizzavano le attività patrimoniali statunitensi. Con la promulgazione di oltre trentacinque provvedimenti relativi all'acquisto di terreni pubblici e alle miniere, il Congresso gradualmente pervenne a integrare in un unico sistema di norme le pratiche informali create da milioni di immigrati e pionieri. Il risultato fu un mercato immobiliare integrato che da allora alimentò la crescita esplosiva dell'economia degli Stati Uniti.

La ragione della difficoltà a ricostruire la storia dell'integrazione di vasti sistemi proprietari è che il processo si è esteso su un arco di tempo molto ampio. I registri per l'iscrizione formale della proprietà cominciarono ad apparire in Germania nel XII secolo, ma non furono integrati fino al 1896, quando entrò in funzione su scala nazionale il sistema del *Grundbuch* per la registrazione delle transazioni fondiarie. In Giappone, la campagna nazionale per formalizzare le proprietà agrarie cominciò sullo scorcio del XIX secolo e si concluse solo verso la fine degli anni Quaranta del Novecento. Gli straordinari sforzi della Svizzera per dare un'unità ai disparati sistemi che tutelavano la proprietà e le transazioni al volgere del XX secolo non sono ancora ben noti, anche a molti svizzeri.

Come risultato dell'integrazione, i cittadini nei paesi avanzati possono ottenere descrizioni delle qualità economiche e sociali di ogni attività disponibile senza dover vedere l'attività stessa. Non devono più viaggiare per il paese per visitare ciascun proprietario e il suo vicinato; il sistema formale di proprietà consente loro di sapere quali attività sono disponibili e quali opportunità esistono per creare plusvalore. Di conseguenza, il potenziale di un'attività è diventato più facile da valutare e scambiare, consentendo la produzione di capitale.

Terzo effetto della proprietà: rendere le persone responsabili

L'integrazione di tutti i sistemi proprietari in un'unica legislazione formale sulla proprietà ha spostato la legittimità dei diritti dei proprietari dal contesto politicizzato delle comunità locali al contesto impersonale della legge. Liberare i proprietari dalle intese locali e collocarli all'interno di un sistema legale più integrato ha incrementato la loro responsabilità.

Trasformando persone con interessi proprietari in individui responsabili, la proprietà formale ha creato individui là dove non vi erano che masse. Gli individui non hanno più bisogno di fare assegnamento sulle relazioni di vicinato o di stipulare accordi locali a protezione dei loro diritti sulle attività. Liberati da attività economiche primitive e da pesanti vincoli localistici, hanno potuto esplorare i modi di generare plusvalore dalle proprie attività. Ma c'era un prezzo da pagare: una volta entrati in un sistema formale dei diritti di proprietà, i proprietari perdevano il loro anonimato. Diventando inestricabilmente collegati a proprietà immobiliari e a imprese che potevano essere agevolmente identificate e localizzate, le persone perdevano la capacità di confondersi nella massa. L'opzione dell'anonimato è praticamente scomparsa in Occidente, mentre è stata rafforzata la responsabilità individuale. Chi non paga i beni e i servizi che ha consumato può essere identificato, sanzionato con penali, ammende, esclusioni, perdita di credito. Le autorità sono in grado di conoscere infrazioni legali e inadempienze contrattuali; possono sospendere servizi, pignorare le proprietà e revocare alcuni o tutti i privilegi della proprietà legale.

Il rispetto dei paesi occidentali per la proprietà e le transazioni non è iscritto nel codice genetico del loro cittadini; è piuttosto il risultato del disporre di sistemi di proprietà formale che possono essere fatti valere in giudizio. Il ruolo della proprietà formale nel proteggere non solo la proprietà ma anche la sicurezza delle transazioni incoraggia i

cittadini dei paesi avanzati a rispettare i titoli di proprietà, a onorare i contratti e a osservare la legge. Quando un cittadino trasgredisce, la sua violazione delle norme è registrata nel sistema, pregiudicando la sua reputazione come parte degna di fiducia in rapporto ai suoi vicini, alle banche, alle compagnie telefoniche, alle compagnie di assicurazione, ai servizi pubblici, a tutta la rete alla quale è legato dalla proprietà.

I sistemi di proprietà formale dell'Occidente sono dunque a due facce: offrono a centinaia di milioni di cittadini di partecipare al gioco del capitale, ma ciò che rende significativa questa partecipazione è che può essere persa. Gran parte del valore potenziale della proprietà legale deriva dalla possibilità di confisca. Di conseguenza, gran parte della sua forza deriva dalle responsabilità che crea, dai vincoli che impone, dalle regole che genera, dalle sanzioni applicabili. Permettendo agli individui di scoprire il potenziale economico e sociale dei patrimoni posseduti, la proprietà formale nelle società avanzate ha cambiato la percezione non solo dei vantaggi potenziali dell'uso delle attività ma anche dei pericoli insiti in tale uso. La proprietà legale ha stimolato il senso di responsabilità.

L'assenza di proprietà legale spiega perché i cittadini dei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti non sono in grado di concludere affari vantaggiosi con stranieri, ottenere credito, stipulare assicurazioni, beneficiare di servizi pubblici: non hanno nulla da perdere! Non vantando alcuna proprietà, possono essere presi sul serio come controparti solo dalla loro famiglia e dal vicinato. Chi non ha niente da perdere resta intrappolato nel sudicio seminterrato del mondo precapitalistico.

Nel frattempo, i cittadini dei paesi avanzati possono stipulare contratti praticamente per qualsiasi cosa purché ragionevole, ma il prezzo di entrata è la responsabilità. E la responsabilità è espressa nel modo migliore quando è sorretta dalla garanzia su una proprietà, sotto forma di ipote-

ca, pegno o comunque di collaterale che tutela l'altra parte contraente.

Quarto effetto della proprietà: rendere le attività fungibili

Uno degli effetti più importanti del sistema di proprietà formale consiste nel trasformare le attività da forme meno accessibili a forme più accessibili, in modo tale da poter svolgere funzioni addizionali. A differenza delle attività fisiche, i titoli che le rappresentano sono facilmente combinati, ripartiti, mobilizzati e usati per stimolare le operazioni commerciali. Separando le caratteristiche fisiche di un'attività dal suo rigido stato fisico, una rappresentazione rende l'attività fungibile, cioè adattabile praticamente a qualsiasi transazione.

Con il descrivere tutte le attività in categorie standard, un sistema integrato di proprietà formale rende possibile il confronto di due edifici architettonicamente differenti costruiti per lo stesso scopo. Ciò consente di distinguere prontamente e senza costi tra somiglianze e differenze nelle attività, senza dover trattare con ciascuna attività come se fosse unica.

Le descrizioni standardizzate della proprietà in Occidente servono anche per facilitare la combinazione delle attività. Le regole della proprietà formale richiedono che le attività siano descritte e caratterizzate in un modo che non solo sottolinei le loro singolarità ma che evidenzi la loro somiglianza con altre attività, rendendo in tal modo più ovvie le loro potenziali combinazioni. Attraverso l'uso di registrazioni standardizzate, si può determinare (sulla base di vincoli di zona, dell'identificazione delle caratteristiche dei vicini e delle attività che essi svolgono, della superficie in metri quadrati degli edifici, della possibilità di unirli ecc.) come sfruttare nel modo più vantaggioso – locali per ufficio, stanze d'albergo, libreria, campo di squash o sauna – un particolare bene immobile.

Le rappresentazioni consentono inoltre di dividere delle attività senza nemmeno toccarle. Se, per esempio, una fabbrica può costituire un'unità indivisibile nel mondo reale, nell'universo concettuale della proprietà formale può essere suddivisa in un numero qualsiasi di parti. I cittadini dei paesi avanzati sono in tal modo in grado di suddividere la maggior parte delle loro attività in azioni, ognuna delle quali può essere posseduta da una persona diversa, con diritti diversi, per svolgere funzioni diverse. Grazie alla proprietà formale, un'unica fabbrica può essere posseduta da innumerevoli investitori, che possono dismettere le loro proprietà senza influenzare l'integrità dell'attività fisica.

Analogamente, in un paese sviluppato, il figlio dell'agricoltore che desidera seguire le orme del padre può tenere per sé l'azienda agricola compensando i congiunti di mentalità più commerciale. Gli agricoltori di molti paesi in via di sviluppo non hanno questa possibilità di scelta e devono continuamente suddividere le loro aziende a ogni generazione finché le parcelle sono troppo piccole per essere lavorate con profitto, lasciando i discendenti con due alternative: morire di fame o rubare.

Le rappresentazioni della proprietà formale possono anche servire da modellini mobili delle attività fisiche, utilizzabili da proprietari e imprenditori per simulare situazioni ipotetiche al fine di esplorare altri usi profittevoli delle loro attività: così come gli ufficiali pianificano la loro strategia per una battaglia spostando simboli delle loro truppe e armi su una carta geografica. Sono le rappresentazioni della proprietà che consentono agli imprenditori di simulare strategie commerciali per far crescere le loro società e costruire capitale.

Inoltre, tutti i documenti standardizzati che rappresentano la proprietà formale sono congegnati in modo tale da facilitare la misurazione degli attributi delle attività. Se le descrizioni standardizzate delle attività non fossero prontamente disponibili, chiunque desiderasse acquistare, affittare oppure

concedere credito su garanzia dovrebbe spendere risorse esorbitanti per valutare l'attività in questione e confrontarla con le altre (le quali, anch'esse, sarebbero prive dell'accompagnamento di descrizioni standardizzate). Fornendo gli standard, i sistemi di proprietà formale dell'Occidente hanno significativamente ridotto i costi di transazione derivanti dalla mobilizzazione e dall'uso di attività patrimoniali.

Una volta che siano comprese in un sistema formale di diritti di proprietà, le attività dotano i loro proprietari di enormi vantaggi, in quanto possono essere divise e combinate in una varietà di modi talmente ampia da superare quella consentita dal gioco del Meccano. Gli occidentali possono adattare le loro attività a qualsiasi circostanza economica per produrre continuamente composti di valore più elevato, mentre i loro analoghi del Terzo Mondo restano intrappolati nel mondo fisico delle forme rigide, non fungibili.

Quinto effetto della proprietà: collegare gli individui

Rendere le attività patrimoniali fungibili – ossia tali da poter essere divise, ricombinate e mobilizzate per adattarsi a qualsiasi transazione –, stabilire un nesso preciso tra proprietari e attività, attività e indirizzi, proprietà ed esecuzione, rendere le informazioni sulla storia delle attività e dei proprietari facilmente accessibili significa trasformare i cittadini dell'Occidente in una rete di agenti d'affari individualmente riconoscibili e affidabili. Lo sviluppo della proprietà formale ha creato un'intera infrastruttura di dispositivi di collegamento che, come gli scambi ferroviari, ha consentito alle attività (i treni) di viaggiare in modo sicuro tra individui (stazioni). Il contributo della proprietà formale alla specie umana non è la tutela della proprietà privata; occupanti abusivi, cooperative edilizie, mafie e tribù primitive provvedono a proteggere i propri beni patrimoniali in modo del tutto efficiente. La vera svolta im-

pressa dalla proprietà formale sta nel radicale miglioramento apportato al flusso di comunicazioni sulle attività patrimoniali e il loro potenziale. Essa ha, inoltre, elevato lo status dei proprietari, che sono diventati agenti economici in grado di trasformare attività patrimoniali all'interno di una rete di relazioni sempre più ampia.

Si spiega così in che modo la proprietà legale incoraggi le imprese che forniscono l'elettricità o l'acqua a investire in strutture di produzione e di distribuzione per servire gli edifici. Collegando legalmente gli edifici nei quali i servizi vengono forniti ai loro proprietari, il sistema formale di proprietà riduce il rischio di furto dei servizi. Riduce anche le perdite finanziarie derivanti dalla necessità di esigere il pagamento di bollette da parte di persone di cui è difficile rilevare il domicilio, come pure le perdite derivanti da stime imprecise del fabbisogno di elettricità in aree nelle quali sia le imprese sia i residenti sono clandestini e non registrati. Ignorando quali diritti fanno capo a chi, e in mancanza di un sistema giuridico integrato in cui la capacità di rendere esecutive le obbligazioni sia stata trasferita da gruppi extralegali allo stato, le compagnie sarebbero praticamente nell'impossibilità di fornire i loro servizi in modo profittevole. Su quali altre basi potrebbero identificare i clienti e gli abbonati, creare contratti di fornitura, stabilire connessioni e assicurare l'accesso a lotti e a edifici? Come potrebbero tenere in piedi un sistema di fatturazione, letture di contatori, meccanismi di esazione dei pagamenti, controllo delle perdite, controllo delle frodi, procedimenti penali e atti esecutivi come la chiusura dei contatori?

Gli edifici sono sempre i terminali delle imprese di pubblici servizi. Ciò che li trasforma in terminali affidabili e responsabili è la proprietà legale. Chiunque dubiti di ciò deve solo pensare alla situazione dei pubblici servizi al di fuori dell'Occidente, dove le perdite tecniche e finanziarie più il furto di servizi ammontano al 30-50 per cento di tutti i pubblici servizi disponibili.

La proprietà legale occidentale fornisce inoltre alle imprese informazioni circa le attività patrimoniali e i loro detentori, indirizzi verificabili e registrazioni oggettive del valore delle proprietà, tutte cose che concorrono alla documentazione del credito. Queste informazioni, insieme con l'esistenza di una legislazione integrata, rendono il rischio più gestibile diffondendolo attraverso dispositivi di tipo assicurativo come pure raggruppando le proprietà a garanzia di debiti.

Pochi sembrano essersi accorti che il sistema della proprietà legale di un paese avanzato è al centro di una complessa rete di connessioni che attrezza il comune cittadino a formare cordate sia con il settore statale sia con il settore privato, allo scopo di ottenere maggiori beni e servizi. Senza gli strumenti della proprietà formale è difficile immaginare come sarebbe stato possibile usare le attività per tutto ciò che hanno compiuto in Occidente. In quale altro modo le organizzazioni finanziarie avrebbero potuto identificare su grande scala potenziali mutuatari degni di fiducia? In quale altro modo beni fisici come il legname dell'Oregon avrebbero potuto garantire un investimento a Chicago? In quale altro modo le compagnie di assicurazione avrebbero potuto trovare clienti che pagano i premi? Come avrebbero potuto essere efficienti e a costi accettabili i servizi di intermediazione delle informazioni o di ispezione e verifica? Come avrebbe mai potuto funzionare la riscossione delle imposte?

È il sistema della proprietà che estrae il potenziale astratto dagli edifici o lo fissa in rappresentazioni che ci permettono di andare al di là dell'uso passivo degli edifici come semplici rifugi. Molti sistemi di proprietà nei paesi in via di sviluppo non riescono a produrre capitale perché non riconoscono che la proprietà può andare oltre il possesso. Questi sistemi funzionano semplicemente come inventari di atti e mappe che fanno le veci delle attività, ma senza dar luogo al meccanismo addizionale richiesto per creare una rete in cui le attività possano condurre una vita

parallela come capitale. La proprietà formale non deve essere confusa con i grandi sistemi catastali come l'inglese Domesday Book di novecento anni fa o con le operazioni di controllo dei bagagli in un aeroporto internazionale. Un sistema formale dei diritti di proprietà correttamente interpretato e delineato crea una rete attraverso la quale le persone possono riunire le loro attività in combinazioni dotate di maggior valore.

Sesto effetto della proprietà: tutelare le transazioni

Un'importante ragione per cui il sistema proprietario formale occidentale funziona come una rete è che tutte le registrazioni delle proprietà (titoli, atti, azioni e contratti che descrivono gli aspetti economicamente significativi delle attività) sono continuamente rilevate e custodite nei loro spostamenti nel tempo e nello spazio. La loro prima tappa è costituita dagli enti pubblici che sono i cerimonieri delle rappresentazioni di una società avanzata. I pubblici custodi delle registrazioni amministrano gli archivi che contengono tutte le descrizioni economicamente utili delle attività sia che si tratti di terre, edifici, beni mobili, navi, aziende, miniere, aeroplani. Questi archivi informano chiunque sia intenzionato a usare un'attività di tutto ciò che può limitare o promuovere la sua realizzazione: gravami, agevolazioni, locazioni, residui, fallimenti, ipoteche. Gli enti preposti, inoltre, assicurano che le attività siano adeguatamente e accuratamente rappresentate in forme appropriate suscettibili di aggiornamento e facilmente accessibili.

In aggiunta ai sistemi pubblici di registrazione, esistono molti altri servizi privati che si sono sviluppati per assistere le parti nel definire, trasferire, rilevare le rappresentazioni di modo che possano produrre plusvalore. Tra questi si ricordano organizzazioni private che registrano le transazioni, o presso le quali si costituiscono conti fiduciari,

periti stimatori, assicurazioni contro le perdite su titoli, intermediari ipotecari, servizi fiduciari. Negli Stati Uniti compagnie di assicurazione specializzate incoraggiano la rilevazione dei titoli rappresentativi emettendo polizze che coprono le parti da rischi specifici che vanno dal possesso di titoli imperfetti, alla non esecutorietà dell'ipoteca alla non commerciabilità del titolo. Per legge, tutte queste entità devono osservare rigide norme operative che regolano le loro capacità di rilevare dati, le loro strutture di conservazione fisica e di assistenza.

Benché siano stati istituiti per proteggere sia la sicurezza della proprietà sia quella delle transazioni, è evidente che i sistemi occidentali pongono l'accento sulla seconda. La sicurezza è ricercata principalmente producendo fiducia nelle transazioni di modo che le persone possano più agevolmente far condurre alle loro attività una vita parallela come capitale.

Nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, invece, la legge e gli enti pubblici sono prigionieri dell'antica legislazione coloniale e del diritto romano che propendono per la difesa della proprietà. Sono diventati i custodi delle volontà del defunto. Questo può spiegare perché la creazione di capitale nel sistema proprietario occidentale è così agevole e perché la maggior parte delle attività dei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti sono scivolate fuori del sistema legale formale in cerca di mobilità.

L'enfasi occidentale sulla sicurezza delle transazioni consente ai cittadini di mobilizzare attività di grande valore con pochissime transazioni. In quale altro modo è possibile spiegare che nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti gli allevatori portano ancora i maiali al mercato e li trattano uno alla volta, come hanno fatto per migliaia di anni, mentre in Occidente gli operatori portano al mercato i titoli rappresentativi dei loro diritti sui maiali? Alla borsa merci di Chicago, per esempio, gli operatori trattano mediante titoli che danno loro sui maiali che stanno scambiando più informazioni che se li esaminassero fisicamente uno per uno. Ciò li pone in grado di scambiare enormi quantità di maiali con minime preoccupazioni circa la sicurezza delle transazioni.

Capitale e moneta

I sei effetti di un processo proprietario integrato fanno sì che le case occidentali non siano più semplici ripari dalla pioggia e dal freddo. Dotate di esistenza «rappresentazionale», queste case conducono una vita economica parallela, compiendo performance economiche mai viste prima. Un sistema proprietario legale bene integrato in sostanza ha due tipi di effetti: in primo luogo, riduce sensibilmente i costi che occorre sostenere per conoscere le qualità economiche delle attività rappresentandole in modo tale che i nostri sensi possano coglierle prontamente; in secondo luogo, agevola la ricerca di intese sull'uso dei beni per creare ulteriore produzione e incrementare la divisione del lavoro. Il genio dell'Occidente sta nell'aver creato un sistema che permette agli individui di afferrare con la mente valori che gli occhi umani non erano in grado di vedere e di manipolare cose che le mani non potevano toccare.

Secoli fa, alcuni autori spiegarono l'uso della parola «capitale» (che deriva dal latino *caput*, testa) osservando che è nella testa che custodiamo gli strumenti con i quali si crea il capitale. Ciò suggerisce che la ragione per cui il capitale è sempre avvolto nel mistero è che, come l'energia, può essere scoperto e manipolato solo con la mente. L'unico modo di toccare il capitale risiede in un sistema proprietario che registri sulla carta i suoi aspetti economici e li riferisca a una localizzazione e a un possessore specifici.

La proprietà, allora, non è solo carta ma un dispositivo di mediazione che capta e immagazzina la maggior parte di ciò che occorre per far funzionare un'economia di mer-

cato. La proprietà «semina» il sistema rendendo le persone responsabili e le attività fungibili, tenendo traccia delle transazioni e, in tal modo, provvedendo tutti i meccanismi che sono richiesti per il funzionamento sia del sistema monetario e bancario sia dell'investimento. La connessione tra il capitale e il sistema monetario moderno funziona attraverso la proprietà.

Oggi è l'informazione sulla proprietà, quella che consente di risalire, in ultima analisi, alla registrazione legale del possesso dei beni e delle transazioni, a fornire alle autorità monetarie gli indicatori necessari per l'emissione di moneta. Come scrivevano nel 1976 gli scienziati cognitivi George A. Miller e Philip N. Johnson-Laird: «La carta moneta ha origine nell'emissione delle note di debito. [Perciò] la moneta (...) presuppone l'istituzione della proprietà».[9] È la documentazione della proprietà a determinare le caratteristiche delle attività in modo tale da consentire che queste siano utilizzabili per garantire transazioni finanziarie e commerciali e a fornire, in definitiva, la giustificazione in base alla quale le banche centrali emettono moneta. Per creare credito e generare investimenti, quel che serve agli agenti economici non sono le attività fisiche in sé, ma le loro rappresentazioni – i titoli o le quote registrate – governate da norme che possono essere invocate a livello nazionale. La moneta non genera moneta. Perché si possa creare moneta deve esistere un diritto di proprietà. Se prestiamo del denaro, il solo modo per guadagnarci consiste nel prestarlo o nell'investirlo a fronte di qualche tipo di documento di proprietà che stabilisca i nostri diritti al principale e agli interessi. Ripetiamolo: la moneta presuppone la proprietà.

Come osservano due eminenti economisti tedeschi, Gunnar Heinsohn e Otto Steiger, «la moneta *non si crea mai ex nihilo* dal punto di vista della proprietà, che deve sempre esistere prima che la moneta giunga a esistenza».[10] Riconoscendo le somiglianze tra il loro lavoro e il mio, essi mi hanno sottoposto una stesura inedita di un articolo in

cui si affermava che «interesse e moneta non possono essere compresi senza l'istituzione della proprietà».[11] Questa relazione è stata oscurata, secondo gli autori, da un comune equivoco riguardante la funzione delle banche centrali per quanto riguarda l'emissione di banconote e il sostegno della capacità delle banche commerciali di effettuare pagamenti. Per Heinsohn e Steiger, ciò che sfugge all'occhio nudo è che «tutte le anticipazioni sono effettuate contro titoli»[12] o, nei nostri termini, contro documenti legali di proprietà. Essi concordano con Harold Demsetz che il capitalismo si fonda sui diritti di proprietà e notano che già Joseph Schumpeter aveva intuito che sono i diritti di proprietà a garantire la creazione di moneta. Come afferma Tom Bethell nel suo straordinario *The Noblest Triumph*: «le molte virtù di un sistema di proprietà privata non sono mai state analizzate come meritano».[13]

Il capitale dunque, come ho già indicato in precedenza, non è stato creato dalla moneta; è stato creato da persone che i sistemi proprietari spingono a cooperare tra loro e che si sforzano di generare produzione addizionale dalle attività che accumulano. Il considerevole aumento del capitale in Occidente nel corso degli ultimi due secoli è la conseguenza di sistemi proprietari sempre più efficienti, che consentono agli agenti economici di scoprire e realizzare il potenziale delle loro attività e in tal modo essere in grado di produrre la moneta non inflazionistica con cui finanziare e generare produzione addizionale.

Insomma, siamo qualcosa di più di scoiattoli che accumulano cibo per l'inverno e si impegnano in un consumo differito. Grazie all'uso sofisticato delle istituzioni della proprietà, sappiamo come dare ai beni che accumuliamo una vita parallela. Quando i paesi avanzati hanno riunito tutte le informazioni e le norme concernenti le loro attività note e istituito sistemi di proprietà che ne seguono l'evoluzione economica, essi hanno raccolto in un ordine unitario l'intero processo istituzionale che sostiene la creazione del capitale.

Se il capitalismo avesse una mente, questa sarebbe collocata all'interno del sistema legale dei diritti di proprietà. Ma, come la maggior parte delle cose che appartengono alla mente, buona parte del «capitalismo» oggi opera a livello inconscio.

Perché gli economisti classici, che conoscevano la natura astratta del capitale e la necessità di dare a esso una determinazione, non sono giunti a stabilire la connessione tra capitale e proprietà? Una spiegazione può essere che al tempo di Adam Smith, e persino al tempo di Marx, i sistemi di proprietà erano ancora limitati e poco evoluti e la loro importanza era difficile da percepire. O forse, piuttosto, la battaglia per il futuro del capitalismo si è spostata dagli studi libreschi dei teorici alla vasta rete degli imprenditori, finanzieri, politici e giuristi. L'attenzione del mondo è passata dalle teorie alla pratica sul terreno, affrontata giorno per giorno, esercizio finanziario per esercizio finanziario.

Una volta che la vasta macchina del capitalismo fu saldamente impiantata e i suoi protagonisti si trovarono impegnati nella creazione di ricchezza, la questione di come questa fosse giunta a esistenza perse un po' della sua urgenza. Come gli uomini che vivono nel ricco e fertile delta di un grande fiume, i fautori del capitalismo non sentivano alcun bisogno urgente di risalire la corrente per esplorare le sorgenti della loro prosperità. Perché preoccuparsi? Con la fine della guerra fredda, tuttavia, il capitalismo è diventato la sola opzione seria per lo sviluppo. Per questo, il resto del mondo si è rivolto all'Occidente per ottenere aiuto e ha ricevuto il consiglio di imitare le condizioni di vita del delta: monete stabili, mercati aperti e privatizzazioni, gli obiettivi delle cosiddette «riforme dell'aggiustamento macroeconomico e strutturale». Ognuno dimentica che la ragione della ricca vita del delta risiede lontano nel corso superiore del fiume, nelle sue sorgenti inesplorate. Sistemi di proprietà legali ampiamente accessibili sono il limo che proviene dall'alto corso del fiume e che permette al capitale moderno di moltiplicarsi.

Questa è una delle principali ragioni per cui le riforme macroeconomiche non stanno funzionando. Imitare il capitalismo al livello del delta, importando McDonald's e Blockbuster, non è abbastanza per creare ricchezza. Occorre il capitale, e questo richiede un sistema complesso e robusto di proprietà legale che tutti tendiamo a dare per scontato.

La campana di vetro di Braudel

Gran parte della marginalizzazione dei poveri nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti nasce dalla loro incapacità di trarre vantaggi dai sei effetti della proprietà. La sfida che sta di fronte a questi paesi non è se essi devono produrre o ricevere più denaro, ma se possono capire le istituzioni legali e suscitare la volontà politica necessaria a costruire un sistema di diritti di proprietà facilmente accessibile da parte dei poveri.

Lo storico francese Fernand Braudel ha scoperto un grande mistero, ossia che, ai suoi inizi, il capitalismo occidentale favoriva solo pochi privilegiati, esattamente come accade oggi nel resto del mondo:

> Il problema chiave è scoprire perché un settore della società di ieri che non esito a definire capitalistico, sia vissuto come sotto una campana di vetro, separato dal resto del mondo; perché non abbia potuto espandersi e conquistare l'intera società. [Perché accadde che] una quota significativa della formazione del capitale fu possibile solo in certi settori e non nell'intera economia di mercato del tempo?... Il paradosso è che, se vi fu carenza di qualcosa, non era certo il denaro... poiché questa fu l'epoca in cui si acquistò terra poco redditizia, si costruirono sontuose ville in campagna, furono eretti grandiosi monumenti e finanziate stravaganze culturali... [Come si può] risolvere la contraddizione... tra il clima economico depresso e gli splendori di Firenze sotto Lorenzo il Magnifico?[14]

Credo che la risposta alla domanda di Braudel risieda nell'accesso ristretto alla proprietà formale, sia nell'Occidente del passato, sia nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti di oggi. Gli investitori esteri e locali possiedono capitale. Le loro attività sono più o meno integrate, fungibili, collegate in rete e protette da sistemi di proprietà formale. Ma si tratta solo di una piccola minoranza – coloro che possono contare su esperti legali, conoscenze importanti e la pazienza necessaria per tener testa alla burocrazia dei loro sistemi di proprietà. Coloro che non possono ottenere che i frutti del loro lavoro siano rappresentati dal sistema formale vivono nella grande maggioranza al di fuori della campana di vetro di Braudel.

La campana di vetro fa del capitalismo un club privato, aperto solo a pochi privilegiati, ed esaspera i miliardi di coloro che stanno fuori a guardare. L'apartheid capitalista continuerà inevitabilmente finché non verremo a capo delle carenze critiche dei sistemi legali e politici di molti paesi, che impediscono alla maggioranza l'ingresso nel sistema di proprietà formale.

È il tempo propizio per scoprire perché la maggior parte dei paesi non sono in grado di creare sistemi di proprietà formali aperti. Il momento è giunto, poiché i paesi del Terzo Mondo ed ex comunisti stanno vivendo i loro tentativi più ambiziosi di attuare sistemi capitalistici, cioè di sollevare la campana di vetro.

Ma prima di rispondere a questa domanda, dobbiamo risolvere il resto del mistero del perché i governi sono stati così lenti a capire che la campana di vetro esiste.

4. Il mistero della consapevolezza politica

Bau, bau, abbaiano i cani,
i mendicanti entrano in città,
alcuni coperti di stracci, alcuni
sbronzi, altri in toghe di taffettà.

Filastrocca inglese

La crisi del modello demografico e della legislazione sulla popolazione costituisce un chiaro trend nei paesi in via di sviluppo degli ultimi quarant'anni e nei paesi ex comunisti degli ultimi dieci. Dopo l'avvio delle riforme economiche di Deng Xiaoping nel 1979, 100 milioni di cinesi hanno lasciato le loro abitazioni ufficiali per cercare altrove occupazioni lavorative extralegali. I tre milioni di immigrati illegali che assediano Pechino hanno creato una selva di laboratori clandestini ai margini della città. Port-au-Prince è cresciuta di quindici volte; Guayaquil di undici volte; il Cairo di quattro volte. L'economia sommersa costituisce il 50 per cento del PIL della Russia e dell'Ucraina e raggiunge l'incredibile livello del 62 per cento in Georgia. L'Organizzazione internazionale del lavoro riferisce che dal 1990 l'85 per cento di tutti i nuovi posti di lavoro in America latina e nei Caraibi sono stati creati nel settore illegale. In Zambia solo il 10 per cento della forza lavoro è impiegata legalmente.

Che cosa fanno in proposito questi paesi? Molto. Si sono rimboccati le maniche e hanno cominciato a darsi da fare per affrontare i problemi a uno a uno. Nell'agosto 1999, per esempio, le autorità del Bangladesh hanno demolito cin-

quantamila baracche nella capitale, Dacca. Dove la demolizione è impossibile, i governi hanno costruito scuole e spazi per i milioni di abusivi che invadono i suoli pubblici e privati. Nello stesso tempo i governi hanno incoraggiato programmi di microcredito per finanziare i laboratori che stanno trasformando aree residenziali in zone industriali in tutto il mondo. Hanno migliorato i banchi di vendita dei venditori ambulanti che affollano le loro strade; hanno allontanato orde di vagabondi dalle piazze cittadine e vi hanno piantato fiori; hanno reso più severe le norme che regolano le costruzioni e la sicurezza per impedire che gli edifici vengano rasi al suolo dai terremoti com'è accaduto nel 1999 in Turchia. I governi hanno fatto pressioni per indurre i minibus e i taxi abusivi che intasano il traffico ad adeguarsi a standard minimi di sicurezza; hanno dato un giro di vite ai furti e alle dispersioni di acqua ed elettricità; hanno cercato di far rispettare brevetti e diritti di riproduzione. Hanno arrestato e processato quanti più gangster e trafficanti di droga hanno potuto (almeno i più famosi) e li hanno tenuti in prigione (almeno per un po'); hanno rafforzato le misure di sicurezza per controllare l'influenza di gruppi politici estremisti su moltitudini sradicate e vulnerabili.

Ognuno di questi problemi ha una specialità accademica che lo studia e un programma politico che lo affronta. Pochi sembrano capire che quella che abbiamo di fronte è un'enorme rivoluzione industriale su scala mondiale: un gigantesco movimento che lascia la vita organizzata su piccola scala per la vita organizzata su grande scala. Nel bene e nel male, gli uomini al di fuori dell'Occidente stanno fuggendo da società autosufficienti e isolate nello sforzo di elevare il loro livello di vita divenendo interdipendenti in mercati molto più ampi.

Si capisce troppo raramente che il Terzo Mondo e le società ex comuniste stanno sperimentando quasi la stessa rivoluzione industriale che avvenne in Occidente più di due secoli fa. La differenza è che questa nuova rivoluzione procede molto più velocemente e trasforma le vite di un numero di persone molto più grande. L'Inghilterra contava 8 milioni di abitanti quando 250 anni fa cominciò il suo percorso dall'economia rurale al computer portatile. L'Indonesia sta compiendo lo stesso percorso in soli quarant'anni e con una popolazione di oltre 200 milioni di abitanti. Non c'è da stupirsi se le sue istituzioni sono state lente ad adattarsi. Ma esse devono adattarsi. Un'enorme ondata umana si è mossa da comunità e famiglie isolate per partecipare a cerchie sempre più ampie di scambio economico e intellettuale. È questa ondata che ha trasformato Jakarta, Città del Messico, San Paolo, Nairobi, Bombay, Shanghai e Manila in megacittà di 10, 20, 30 milioni di abitanti e ha travolto le loro istituzioni politiche e giuridiche.

L'incapacità di tenere il passo di questo sbalorditivo cambiamento economico e sociale da parte dell'ordine giuridico ha indotto i nuovi migranti a inventare sostituti extralegali della legislazione esistente. Mentre nei paesi avanzati sono diffuse tutte le modalità possibili di transazioni commerciali anonime, i migranti nel mondo in via di sviluppo possono trattare solo con persone che conoscono e di cui si fidano. Questi rapporti commerciali informali ad hoc non funzionano molto bene. Più ampio è il mercato, come ha indicato Adam Smith, più fine può essere la divisione del lavoro. E quanto più l'economia cresce in specializzazione, tanto più diventa efficiente, tanto più crescono i salari e il valore del capitale. Il fallimento legale che impedisce alle persone intraprendenti di sviluppare rapporti commerciali con stranieri contrasta la divisione del lavoro e confina gli aspiranti imprenditori in cerchie più ristrette di specializzazione e in livelli bassi di produttività.

L'imprenditorialità ha trionfato in Occidente perché qui la legge ha integrato tutti gli imprenditori in un unico sistema di diritti di proprietà, dando a ciascuno i mezzi per cooperare e produrre grandi quantità di plusvalore in un mercato in espansione. Il progresso dell'Occidente, fino

all'odierna crescita esponenziale dell'informazione elettronica e della tecnologia delle telecomunicazioni, è stato possibile solo perché i sistemi dei diritti di proprietà necessari per farlo funzionare erano già operanti. L'integrazione dei sistemi di proprietà legali ha distrutto la maggior parte dei gruppi chiusi e nello stesso tempo ha favorito la formazione di una rete più vasta, entro la quale il potenziale per creare capitale è sensibilmente aumentato. In questo senso, la proprietà obbedisce alla cosiddetta *Legge di Metcalfe* (da Bob Metcalfe, l'inventore di Ethernet, lo standard di collegamento in rete di personal computer). Secondo la legge di Metcalfe,

> il valore di una rete – definito in termini di utilità per una popolazione – è all'incirca proporzionale al quadrato del numero degli utenti. Ne è un esempio la rete telefonica. Un telefono è inutile: chi si potrebbe chiamare? Una rete di due telefoni è meglio, ma non di molto. È solo quando la maggior parte della popolazione ha un telefono che la rete raggiunge il suo pieno potenziale di cambiamento della società.[1]

Come le reti di computer, che sono esistite per anni prima che qualcuno pensasse di collegarle, i sistemi di proprietà diventano incredibilmente potenti quando sono interconnessi in una rete più vasta. Solo allora il potenziale di un particolare diritto di proprietà non è limitato all'immaginazione del suo titolare, al suo vicinato o alle sue conoscenze, ma soggetto a una rete più vasta di altre immaginazioni. Solo allora le persone si piegheranno a obbedire a un unico codice legislativo, perché capiranno che senza quel codice cesseranno di prosperare. Solo allora un governo può cominciare ad amministrare lo sviluppo invece di precipitarsi ogni volta a tappare le falle. Un governo moderno e un'economia di mercato non possono sussistere senza un sistema formale integrato di diritti di proprietà. Molti dei problemi dei mercati non occidentali oggi sono

dovuti principalmente alla frammentazione dei loro sistemi proprietari e alla non disponibilità di norme uniformi che consentano alle attività e agli agenti economici di interagire e agli stati di governare mediante le leggi.

Quando gli emigranti si trasferiscono dai paesi in via di sviluppo o ex comunisti nei paesi avanzati, istituzioni ben sviluppate alla fine li assorbono in un sistema proprietario reticolare che li aiuta a produrre plusvalore. Quelli che migrano all'interno dei propri paesi non sono destinati a ricevere la stessa accoglienza, almeno non abbastanza rapidamente. I paesi più poveri non possiedono istituzioni capaci di integrare i migranti nel settore formale, fissare le loro proprietà in forme fungibili, trasformare i proprietari in agenti responsabili e fornire dispositivi di collegamento e di finanziamento che consentano loro di interfacciarsi produttivamente e di generare capitale in un vasto mercato legale. Di conseguenza, i migranti inventano, a spese dell'ordinamento legale, una varietà di espedienti extralegali per surrogare le leggi e le istituzioni di cui essi hanno bisogno per cooperare in un mercato allargato.

La cecità legale, dunque, consiste nell'essere inconsapevoli che la crescita del settore informale e la crisi dell'ordine giuridico esistente sono in ultima analisi dovute a un gigantesco movimento di popolazione che abbandona forme di esistenza organizzate su piccola scala per passare a forme organizzate in contesti più ampi. Quello che i leader nazionali non vedono è che gli individui tendono a organizzarsi da sé spontaneamente in gruppi separati, informali finché lo stato non offre loro un unico sistema legale di diritti di proprietà.

Il problema fondamentale per i paesi non occidentali non è che le popolazioni si stanno dirigendo verso i centri urbani, che i rifiuti si accumulano, che le infrastrutture sono insufficienti o che le campagne vengono abbandonate. Tutto ciò è già accaduto nei paesi avanzati. Non è nemmeno semplicemente un problema di crescita urbana. Nel XX

secolo Los Angeles è cresciuta più rapidamente di Calcutta, e Tokyo è tre volte più grande di Dehli. Il principale problema è il ritardo nel riconoscere che la maggior parte del disordine intervenuto al di fuori dell'Occidente è il risultato di un movimento rivoluzionario che è più carico di promesse che di problemi. Una volta che il valore potenziale del movimento sia afferrato, molti dei suoi problemi saranno più facili da risolvere. Paesi in via di sviluppo ed ex comunisti devono scegliere tra creare sistemi che consentano ai governi di adattarsi ai continui cambiamenti di una rivoluzionaria divisione del lavoro o continuare a vivere nella confusione extralegale: una scelta per modo di dire.

Perché nessuno coglie il vero problema? Perché ci sono due «zone morte» che sfuggono alla vista. In primo luogo, la maggior parte degli osservatori non vede che l'incremento delle popolazioni extralegali nel mondo negli ultimi quarant'anni ha generato una nuova classe di imprenditori con loro proprie convenzioni legali. Le autorità di governo vedono solo il massiccio afflusso di persone, i lavoratori illegali, i pericoli di epidemie e di criminalità. Per cui, mentre i ministeri che si occupano dell'edilizia abitativa, della sanità e della giustizia sono impegnati a risolvere i propri rispettivi problemi, nessuno nota che la causa reale del disordine non è la crescita della popolazione o l'urbanesimo, e nemmeno la minoranza povera, bensì un sistema di diritti di proprietà superato.

Siamo un po' come i sei ciechi davanti all'elefante: uno afferra la proboscide e pensa che si tratti di un serpente; un altro trova la sua coda e pensa che si tratti di una fune; un terzo è affascinato dalle grandi orecchie a vela; un altro ancora abbraccia una zampa dell'animale e la prende per un albero. Nessuno vede l'animale nella sua totalità, per cui nessuno può intervenire con una strategia in grado di affrontare l'enorme problema all'ordine del giorno. Come abbiamo visto, i poveri nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti costituiscono i due terzi della popolazione mon-

diale, ed essi non hanno alternativa al vivere al di fuori della legalità. Nello stesso tempo, come pure abbiamo visto, i poveri possiedono molte cose ma i loro diritti di proprietà non sono definiti da nessuna legge. I milioni di individui intraprendenti che occupano l'85 per cento dei nuovi posti di lavoro in America latina, quei 3 milioni di cinesi che gestiscono laboratori clandestini alle porte di Pechino e quei russi che generano metà del PIL del paese agiscono in base a un sistema di comportamenti fuori legge. Per lo più, l'assetto proprietario di base contraddice apertamente la legge scritta. Questo è l'elefante che sta dinanzi a noi.

Io non credo che l'apparizione di piccole enclave di settori economici prosperi nel bel mezzo di grandi settori sottosviluppati o informali segni l'alba di un'ineguale e tuttavia ineluttabile transizione al sistema capitalistico. Semmai, l'esistenza di enclave prospere in un mare di povertà occulta un ritardo abissale della capacità del paese di creare, rispettare e rendere disponibili diritti di proprietà formale alla maggioranza dei cittadini.

La seconda «zona morta» sta nel fatto che pochi riconoscono la non novità dei problemi. I movimenti migratori e l'illegalità che affliggono le città nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti ricordano nel dettaglio ciò che i paesi avanzati dell'Occidente hanno sperimentato durante la loro rivoluzione industriale. Anch'essi cercarono di risolvere i loro problemi a uno a uno. La lezione dell'Occidente è che le soluzioni parziali e le misure tappabuchi per alleviare la povertà non sono sufficienti. I livelli di vita sono saliti solo quando i governi hanno riformato la legislazione e il sistema proprietario per facilitare la divisione del lavoro. Grazie alla capacità di aumentare la propria produttività attraverso i benefici effetti di sistemi di proprietà integrati, la gente comune fu messa in grado di specializzarsi in mercati sempre più ampi e di incrementare la formazione di capitale.

Perché non ci siamo accorti della nuova rivoluzione industriale in arrivo? Risalendo agli anni Ottanta, quando cominciammo la ricerca in Perù, la maggior parte dei funzionari pubblici dava per scontato che quella regione del mondo fosse in larga misura sotto il dominio della legge. L'America latina aveva una lunga, raffinata e riconosciuta tradizione giuridica. Ovviamente, non si contestava l'esistenza di cittadini poveri, detentori di posti di lavoro o di beni al di fuori della sfera legale, ma questo settore illegale era considerato relativamente piccolo e quindi una questione «marginale». Le nazioni avanzate avevano la loro quota di povertà, disoccupazione e mercati illegali, e noi la nostra. Occuparsene era considerato principalmente compito della polizia e di un drappello di sociologi dell'università, che avevano consacrato la loro carriera allo studio degli esotismi di casa propria. Nella migliore delle ipotesi, i poveri erano materiale buono per «National Geographic» e per Discovery Channel.

Ma nessuno aveva dati precisi. Nessuno aveva la minima idea di come misurare quello che i poveri facevano o quanto esattamente possedevano. Fu così che decidemmo di mettere da parte libri e riviste accademiche, per non parlare delle montagne di statistiche governative, e di incontrare i veri esperti della materia: i poveri stessi. Una volta nelle strade a guardarci attorno e ad ascoltare, abbiamo cominciato a imbatterci in fatti piuttosto sorprendenti. Per esempio, l'industria peruviana delle costruzioni era in piena recessione. L'attività declinava, i lavoratori venivano licenziati. Curiosamente, tuttavia, nei centri di vendita di materiali da costruzione i registratori di cassa non smettevano di scampanellare e le vendite di cemento aumentavano; precisiamo, di sacchi di cemento. Dopo ulteriori indagini, scoprimmo che i poveri stavano acquistando quantità senza precedenti di cemento per i loro progetti edificatori: abitazioni, edifici, aziende che non erano legalmente registrate o autorizzate e che perciò non avrebbero mai potuto comparire sui monitor dei computer degli economisti e degli statistici di enti governativi. Cominciammo a sentire il ronzare di un'economia informale ufficialmente invisibile, indipendente, in pieno fervore nelle città di tutto il mondo in via di sviluppo. In Brasile, per esempio, l'industria delle costruzioni registrava nel 1995 un misero più 0,1 per cento di crescita; eppure durante i primi sei mesi del 1996 le vendite di cemento salirono di quasi il 20 per cento. La ragione dell'apparente anomalia, secondo un'analisi della Deutsche Morgan Grenfell, era che dal 60 al 70 per cento delle costruzioni della regione non avevano dato luogo ad alcuna registrazione.[2]

Capimmo così che il settore informale non era affatto una questione di poco conto. Era colossale.

Città che crescono

Il movimento verso le città si è ingrossato rapidamente nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo negli anni Sessanta e in Cina negli anni Ottanta. Per una varietà di ragioni, comunità autosufficienti hanno abbandonato il loro isolamento e cercato un'integrazione con le, e intorno alle, città. Dagli anni Ottanta, milioni di contadini cinesi hanno preso dimora intorno alle città, al punto che il «Quotidiano della gioventù di Pechino» ha lanciato l'allarme: «La gestione dei movimenti migratori della popolazione è fuori controllo».[3]

Il fenomeno è familiare anche ai paesi che circondano il Mediterraneo. Secondo Henry Boldrick, dopo la seconda guerra mondiale, in Turchia vaste popolazioni rurali si sono messe in movimento verso le città, costruendo le proprie abitazioni su terre di proprietà pubblica. Questi insediamenti spontanei, noti come *gracekondus*, ospitano at-

tualmente almeno metà della popolazione urbana della Turchia. Benché alcuni *gracekondus* siano stati almeno in parte legalizzati e conseguentemente siano stati in grado di ottenere alcuni servizi municipali, la maggioranza continua a restare informale.[4]

Nelle Filippine il quotidiano «BusinessWorld» ha rivolto al governo un appello per «fermare la marea umana che sta congestionando le nostre città fino a un punto di rottura... Vediamo *barong-barong* di calcestruzzo e blocchi forati – e cominciamo a interrogarci. Che cosa sta facendo il governo per il problema sempre più grande dei senza casa e degli abusivi nelle nostre città?».[5]

In Sud Africa alcuni osservatori (compreso il sottoscritto) ritengono che il settore immobiliare informale sia sul punto di sperimentare la sua seconda grande espansione. Nel 1998 «Newsweek» riferiva che «senza sosta [i neri sudafricani] riempiono i campi di *squatter* e le baraccopoli che circondano tutte le città del Sud Africa». Al tempo dell'apartheid, le leggi sui lasciapassare razziali confinavano molti neri nelle aree rurali. Oggi si spostano liberamente, ma raramente in condizioni confortevoli».[6] «The Economist» confermava la tendenza: «Se la violenza politica antibianchi non si è mai veramente materializzata, la fine della segregazione razziale ha reso più facile per i neri poveri vagabondare nelle aree dei bianchi ricchi.»[7]

In Egitto intellettuali e tecnocrati sembrano da qualche tempo essere diventati consapevoli della questione. Secondo un recente rapporto, tra il 1947 e il 1989 «La popolazione urbana totale dell'Egitto è aumentata (...) da 6,2 milioni a 23,46 milioni».[8] I dati raccolti da Gérard Barthelemy mostrano che la popolazione dell'area metropolitana di Port-au-Prince, Haiti, è passata da 140.000 abitanti nel 1950 a 1.550.000 abitanti nel 1998 e si sta avvicinando ai 2 milioni. Barthelemy stima che circa due terzi di questa popolazione abitino in baraccopoli che gli haitiani chiamano *bidonvilles*.[9]

In Messico il settore privato è diventato sempre più consapevole del fenomeno extralegale e attivamente coinvolto nell'azione da svolgere al riguardo. Secondo un rapporto informativo:

> Uno studio effettuato nel 1987 dal CPSEIS (Centro studi economici sul settore privato) stimava che il settore informale genera attività economica per un valore tra il 28 e il 39 per cento del PIL ufficiale messicano, e uno studio del 1993... collocava il numero delle persone attive nel "settore informale non registrato" intorno agli 8 milioni su un totale delle forze di lavoro di 23 milioni... "Per ogni impresa formale, ce ne sono due informali", ha dichiarato Antonio Montel Guerriero, presidente della Camera di commercio per le piccole imprese di Città del Messico (CANACOPE), un'organizzazione che rappresenta 167.000 piccole imprese legalmente registrate. «Nel Distretto Federale (Città del Messico) operano circa 350.000 piccole imprese informali per una popolazione totale di circa 8 milioni». Che cosa ciò possa significare per la popolazione totale di 20 milioni di persone dell'area metropolitana di Città del Messico, ognuno lo può immaginare, specialmente quando le baraccopoli irregolari sono concentrate al di fuori del nucleo centrale della città.[10]

Le zone extralegali nei paesi in via di sviluppo sono caratterizzate da case modeste strette una all'altra ai bordi delle città, miriadi di laboratori in mezzo a loro, eserciti di venditori ambulanti che smerciano i loro prodotti nelle strade e innumerevoli linee di minibus che sfrecciano in tutte le direzioni. Tutto sembra emerso improvvisamente dal nulla. Flussi continui di artigiani con i loro strumenti sotto braccio hanno ampliato la gamma di attività svolte in città. Ingegnosi adattamenti locali si aggiungono alla produzione di beni e servizi essenziali, trasformando radicalmente certe aree di produzione manifatturiera, distribuzione al dettaglio, costruzioni e trasporti. I paesaggi passivi che un tempo circondavano le città del Terzo Mondo sono diventati l'e-

strema estensione delle metropoli, e città modellate sullo stile europeo hanno ceduto il passo a più rumorose personalità locali mescolate con trasandate imitazioni delle arterie commerciali del Nord America suburbano.

La stessa scala della maggior parte di queste città crea proprie opportunità. Emergono nuovi imprenditori che, a differenza dei loro predecessori, sono di origini molto umili. La mobilità verso l'alto è aumentata. I modelli di consumo e i lussi esclusivi della vecchia società urbana sono stati sostituiti da altri più diffusi.

La marcia verso le città

Il movimento migratorio, ovviamente, è il fattore chiave della crescita urbana nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo o ex comunisti. Le sue cause, tuttavia, sono difficili da identificare. Commentatori in ogni paese offrono spiegazioni diverse: una guerra, un programma di riforma agraria, l'assenza di una riforma agraria, un embargo sul commercio internazionale, l'apertura del commercio internazionale, terrorismo e guerriglie, decadimento morale, fallimento del capitalismo, fallimento del socialismo, persino l'imbarbarimento del gusto (è così bella la campagna, perché non restano dove sono?).

Successivamente, però, si è registrata una convergenza di opinioni intorno a poche cause generali. La spiegazione più visibile dell'ondata migratoria che attraversa il mondo in via di sviluppo sono le strade migliori. La costruzione di strade e ponti e la trasformazione di sentieri sconnessi in moderne autostrade hanno posto la popolazione rurale di fronte alla possibilità di mettersi in viaggio, e la popolazione ha cominciato a muoversi verso le città. I nuovi mezzi di comunicazione hanno fornito un incentivo addizionale. La radio, in particolare, ha suscitato aspettative di miglioramento dei consumi e del reddito. Da migliaia di chilometri

di distanza le trasmissioni radiofoniche sono giunte a reclamizzare le opportunità, le attrazioni e i vantaggi della vita urbana. La modernità è sembrata alla portata di chiunque avesse il coraggio di prendere la strada per raggiungerla.

Vi è poi un ampio consenso sul fatto che in molti paesi un ruolo decisivo hanno avuto anche le crisi agricole. La modernizzazione dell'agricoltura e l'instabilità del mercato per alcuni prodotti tradizionali, caratteristiche del secondo dopoguerra, hanno innescato massicce espulsioni di lavoratori agricoli dalle proprietà terriere più tradizionali, liberando vasti contingenti di individui disposti a cercare nuovi orizzonti.

Esiste anche un problema di diritti di proprietà nelle campagne. Il lungo e complesso processo di riforma agraria si è sommato, e in ultima analisi ha esasperato, le persistenti difficoltà di acquistare terra coltivabile. Nell'impossibilità di possedere terre o di trovare lavoro nelle campagne, molti si sono risolti a migrare nelle città.

Un'altra potente attrazione è stato il tasso di mortalità infantile che nelle principali città è molto basso. Il divario tra la mortalità infantile nelle città e nelle aree rurali si è allargato con il miglioramento dei servizi medici iniziato dopo la seconda guerra mondiale. Un altro incentivo è stato costituito da migliori salari. In America latina, per esempio, nel 1970 chi lasciava le campagne per un lavoro semispecializzato nella capitale poteva raddoppiare o triplicare il suo reddito mensile. Un posto impiegatizio poteva quadruplicare il suo reddito precedente; tecnici e professionisti potevano guadagnare sei volte tanto. Paghe più alte compensavano il rischio di disoccupazione: un migrante che era stato disoccupato per un anno poteva ricuperare il reddito perduto in due mesi e mezzo in città. La vita nelle lontane città non solo sembrava migliore; era migliore.

Anche la crescita delle burocrazie nazionali è diventata un incentivo alla migrazione. La centralizzazione del potere nelle mani di funzionari di governo significava che la mag-

gior parte dei funzionari pubblici competenti a fornire pareri, rispondere a quesiti, emettere autorizzazioni o fornire posti di lavoro era localizzata nelle città. E qualsiasi emigrante che desiderasse un futuro migliore per i suoi figli sapeva che le occasioni di istruzione erano molto maggiori in città. Per i contadini sottoccupati con poche risorse al di là della loro ingegnosità, l'istruzione era un investimento produttivo di valore sempre più grande. Le città contenevano la maggior parte dei diplomati della scuola secondaria come pure gli studenti iscritti nelle scuole professionali, scuole e istituti di istruzione superiore, università.

La migrazione, dunque, non è affatto un atto irrazionale. Ha poco a che fare con l'istinto gregario. È il prodotto di una valutazione razionale, calcolata, che gli abitanti delle zone rurali fanno della propria situazione attuale confrontandola con le opportunità aperte loro altrove. A ragione o a torto, hanno creduto che emigrare in mercati più vasti li avrebbe avvantaggiati. Il cambiamento, però, non è stato facile.

Poveri, tornate a casa vostra

Nelle città gli emigranti hanno trovato un mondo ostile. Ben presto hanno avuto modo di capire che, se gli abitanti delle città avevano una immagine romantica, persino tenera, degli agricoltori, ed erano pronti a riconoscere a tutti i cittadini il diritto alla felicità, tuttavia preferivano che i buoni contadini perseguissero i loro ideali di felicità a casa propria. L'idea che i contadini cercassero la modernità sembrava peregrina. Praticamente tutti i paesi in via di sviluppo ed ex comunisti avevano programmi di sviluppo per portare la modernità nelle campagne.

La maggiore ostilità verso i migranti viene dal sistema giuridico. In un primo tempo il sistema ha potuto agevolmente assorbirli o ignorarli perché i piccoli gruppi dei

nuovi arrivati non erano comunque in grado di mettere in discussione lo status quo. Ma, a mano a mano che il loro numero cresceva, fino al punto in cui non era più possibile ignorarli, i nuovi arrivati si trovarono esclusi dalle attività sociali ed economiche legalmente istituite. Trovare casa, avviare un'impresa legale, trovare un lavoro regolare per loro è stato tremendamente difficile. Le istituzioni di gran parte dei paesi del Terzo Mondo sono state sviluppate negli anni per servire le esigenze e gli interessi di determinati gruppi urbani; trattare con i contadini nelle aree rurali era tutt'altra cosa. Finché i contadini sono rimasti dov'erano, l'implicita discriminazione legale non era evidente. Una volta trasferiti nella città, tuttavia, hanno sperimentato l'apartheid legale. Improvvisamente la campana di vetro è diventata visibile.

Anche alcuni paesi dell'ex Unione Sovietica si trovano a dover affrontare il disordine nei sistemi di proprietà. E almeno alcune élite stanno riconoscendo i vantaggi economici del venirne a capo. Secondo un rapporto del 1996,

> I meccanismi... per proteggere i diritti fondiari in Russia sono nella loro infanzia... In molte regioni la terra deve essere registrata presso un'agenzia distinta da quella che registra gli edifici. Inoltre, la tutela legale assicurata dalla registrazione è tutt'altro che chiara... Procedure e consuetudini per la protezione e l'esercizio dei diritti sulla terra devono essere creati da zero... La terra è probabilmente la risorsa più preziosa della Russia, una risorsa sulla quale possono essere basate un'intera economia e una società democratica.[11]

Abbiamo scoperto che in tutto il Terzo Mondo, le attività extralegali fervono ovunque il sistema giuridico imponga regole che contrastano le aspettative di coloro che esso esclude. Come abbiamo visto nel Capitolo 2, molti paesi rendono gli ostacoli all'accesso ai sistemi di proprietà legali così ardui e costosi che ben pochi immigrati possono trovare la loro strada nel labirinto burocratico: dai 14 anni

e dalle 77 procedure burocratiche presso 31 enti pubblici e privati in Egitto ai 19 anni e 176 passaggi burocratici per legalizzare l'acquisto di suoli privati a Haiti.

Se diventare legali è costoso, è anche costoso restare fuori legge. Abbiamo scoperto che operare al di fuori del mondo del lavoro e dell'impresa legali costa sorprendentemente caro. In Perù, per esempio, il costo di gestire un'impresa informale comprende l'esborso del 10-15 per cento del reddito di impresa in tangenti e retrocessioni alle autorità. Si aggiungano a ciò i costi sostenuti per evitare sanzioni, effettuare trasferimenti al di fuori dei canali ufficiali e operare da localizzazioni disperse e senza credito, e la vita dell'imprenditore sommerso risulterà molto più costosa e piena di noie quotidiane di quella di qualsiasi imprenditore legale.

Forse il costo più significativo è quello causato dall'assenza di istituzioni che creano incentivi a cogliere le opportunità sociali ed economiche a specializzarsi nel mercato. Abbiamo constatato che chi non può operare nella legalità non può nemmeno esercitare in modo efficiente i diritti di proprietà e non può ricorrere ai tribunali per far applicare i contratti; non può ridurre l'incertezza attraverso sistemi di limitazione delle perdite e politiche assicurative. Né è in grado di creare società per azioni per attrarre capitale addizionale e ripartire il rischio. Essendo impossibilitati a raccogliere denaro per effettuare investimenti, non possono conseguire economie di scala né proteggere le loro innovazioni attraverso royalty e brevetti.

Bloccati all'entrata della campana di vetro, i poveri non possono mai avvicinarsi ai meccanismi del sistema di proprietà legale necessari per generare capitale. Gli effetti economici disastrosi di questo apartheid legale sono più chiaramente visibili nella mancanza di diritti di proprietà formali sui beni immobili. In ogni paese incluso nella nostra ricerca abbiamo rilevato che circa l'80 per cento degli appezzamenti terrieri non è protetto da registrazioni aggiornate né detenuto da proprietari legalmente responsabili. Ogni scambio relativo a tali proprietà informali è stato perciò confinato tra partner appartenenti ad ambiti chiusi, con la conseguenza di mantenere i beni dei proprietari informali al di fuori del mercato allargato.

I proprietari informali di beni patrimoniali si vedono così negare l'accesso al credito che consentirebbe loro di espandere la propria attività: un passo decisivo verso il varo o il passaggio a una dimensione superiore di un'impresa nei paesi avanzati. Negli Stati Uniti, per esempio, fino al 70 per cento del credito ottenuto da nuove imprese deriva dall'uso di titoli formali come collaterale per le ipoteche. L'appartenenza al settore informale vuole anche dire perdita degli incentivi per gli investimenti forniti dalla garanzia legale.

Tagliati fuori dal sistema legale, gli immigrati interni hanno nelle proprie mani l'unica garanzia di prosperità. Devono competere non solo con i concorrenti ma anche con il sistema stesso. Se i sistemi legali dei loro paesi si rifiutano di accoglierli, essi non hanno altra scelta che istituire un loro proprio sistema al di fuori della legge. Questi sistemi informali, a mio modo di vedere, costituiscono la più importante rivolta contro lo status quo nella storia dei paesi in via di sviluppo dopo l'indipendenza e nei paesi dell'ex blocco sovietico dopo il crollo del comunismo.

Crescere fuori legge

Le popolazioni della maggior parte delle principali città del Terzo Mondo hanno registrato una crescita di quattro volte nell'arco dei due ultimi decenni. Nel 2015 più di cinquanta città dei paesi in via di sviluppo avranno una popolazione di oltre 5 milioni di abitanti,[12] la maggior parte dei quali costretta a lavorare e a vivere al di fuori della legge. Il settore informale dei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti è onnipresente. Nuove attività sono emerse e hanno gra-

dualmente sostituito quelle tradizionali. Chiunque percorra fino in fondo la maggior parte delle strade si imbatterà fatalmente in negozi irregolari, cambi al nero, trasporti e altri servizi non autorizzati. Persino la maggior parte dei libri viene stampata illegalmente.

Interi quartieri sono stati acquistati, ampliati, edificati ai limiti della legalità, o in aperta violazione delle leggi e delle norme amministrative, da insediamenti e imprese irregolari. Su cento case costruite in Perù solo trenta circa sono in regola; le altre settanta sono fuori legge. In tutta l'America latina, come abbiamo constatato, non meno di sei edifici su otto appartengono al settore sottocapitalizzato, e l'80 per cento di tutti i beni immobili è detenuto al di fuori della legge. Secondo la maggior parte delle stime, i settori informali nel mondo in via di sviluppo occupano dal 50 al 75 per cento del totale della forza lavoro e generano da un quinto a oltre due terzi del totale del prodotto del Terzo Mondo.

Prendiamo il Brasile: come abbiamo visto, trent'anni fa più di due terzi delle case erano destinati alla locazione; oggi le abitazioni destinate alla locazione raggiungono a stento il 3 per cento delle costruzioni. La maggior parte del mercato si è spostata nelle aree informali delle città brasiliane: le *favelas*. Secondo Donald Stewart:

> Di solito non ci si rende conto del volume di attività economica esistente in una favela. Queste economie informali sono nate dallo spirito imprenditoriale dei contadini del Nordeste attratti dai centri urbani. Operano al di fuori dell'economia formale altamente regolata e funzionano in base alla domanda e all'offerta. Nonostante l'apparente mancanza di risorse, l'economia informale funziona efficientemente. Nelle favelas non esiste il controllo degli affitti, le locazioni sono pagate in dollari USA e i locatari morosi sono rapidamente estromessi. La profittabilità dell'investimento è buona e di conseguenza c'è abbondanza di offerta di abitazioni.[13]

Il «Wall Street Journal» ha riportato nel 1997 che, secondo il gruppo Amici della terra, solo il 10 per cento della terra occupata nella giungla amazzonica brasiliana è posseduto in base a titoli di proprietà.[14] In altri paesi il settore informale è in aumento.

A differenza della situazione dei paesi avanzati, dove il «sottoproletariato» costituisce una piccola minoranza che vive ai margini della società, in alcuni paesi il sistema informale è sempre stato predominante. Per esempio, nella maggior parte dei paesi che abbiamo studiato il valore del patrimonio immobiliare extralegale era da solo diverse volte più grande del totale dei depositi a risparmio e a tempo delle banche commerciali, del valore delle società quotate nelle borse locali, di tutto l'investimento estero diretto e di tutte le imprese privatizzate e da privatizzare messe assieme. Se ci si riflette, ciò non dovrebbe sorprendere: le proprietà immobiliari costituiscono circa il 50 per cento della ricchezza nazionale dei paesi avanzati; nei paesi in via di sviluppo il dato si avvicina ai tre quarti. Gli insediamenti abusivi sono spesso l'unico canale per gli investimenti nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti e perciò rappresentano una parte importante del processo di risparmio e di formazione del capitale. Inoltre, il crescente contributo delle città al PIL suggerisce che una grande quantità di capitale potenziale e di *know how* tecnologico si va accumulando principalmente nelle aree urbane.

Il sommerso è destinato a durare

L'esplosione dell'attività informale nel Terzo Mondo, la massiccia occupazione di terre nelle aree rurali e la proliferazione di città illegali – *pueblos jóvenes* in Perù, *favelas* in Brasile, *ranchos* in Venezuela, *barrios marginales* in Messico, *bidonvilles* nelle ex colonie francesi, *shanty towns* nelle ex colonie britanniche – non sono semplicemente l'effetto di un incremento di popolazione, non si riducono semplice-

mente a povertà o a illegalità. Queste ondate, che premono contro la campana di vetro del privilegio legale, potrebbero benissimo essere il fattore più importante nel costringere le autorità ad accogliere la rivoluzione industriale e commerciale che incombe.

La maggior parte dei governi nella maggior parte dei paesi non sono assolutamente in grado di competere con il potere illegale. In termini strettamente fisici l'iniziativa illegale ha già sorpassato gli sforzi dei governi per fornire un'abitazione a immigrati e poveri. In Perù, per esempio, fino alla fine degli anni Ottanta, gli investimenti pubblici in edilizia popolare si sono aggirati intorno al 2 per cento degli investimenti in abitazioni nel settore informale. Se includiamo le abitazioni per la classe media, la quota pubblica aumenta solo fino al 10 per cento del totale dell'investimento informale. A Haiti nel 1995 il valore del patrimonio immobiliare informale era all'incirca dieci volte più grande dell'insieme dei beni di proprietà pubblica.

Il settore informale è un'area grigia che ha una lunga frontiera in comune con l'area legale, un luogo in cui si cerca rifugio quando i costi del rispetto della legge superano i vantaggi. Gli immigrati violano la legge per sopravvivere: diventano fuori legge perché non hanno la possibilità di entrare nel sistema legale. Se vogliono vivere, commerciare, produrre, trasportare, persino consumare, i nuovi abitanti delle città devono farlo al di fuori della legge.

Gli accordi extralegali cui essi danno vita sono obbligazioni esplicite tra alcuni membri della società allo scopo di fornire sicurezza delle proprietà e delle attività svolte. Si tratta di combinazioni di norme mutuate selettivamente dal sistema legale ufficiale, invenzioni ad hoc, consuetudini trapiantate dai luoghi di origine o trovate in loco, tenute insieme da un contratto sociale supportato dalla comunità tutta e fatto valere da autorità che la comunità ha scelto. Lo svantaggio sta nel fatto che essi non sono integrati nel sistema formale di proprietà e di conseguenza non sono fungibili e adattabili alla maggior parte delle transazioni; non sono connessi al circuito della finanza e degli investimenti e i loro contraenti non sono responsabili di fronte alle autorità al di fuori del loro contratto sociale.

Questi accordi sono gestiti da una grande varietà di organizzazioni: associazioni per lo sviluppo urbano, assemblee rurali, piccole associazioni di commercianti, piccole organizzazioni di imprese, microcomunità imprenditoriali, federazioni di trasportatori, associazioni per la rivendicazione di diritti minerari, beneficiari di riforme agrarie, cooperative edilizie, organismi di assegnazione, comitati degli assegnatari di case popolari, comunità locali, organizzazioni di villaggio. Queste organizzazioni derivano da tipi differenti di occupazione extralegale: ampliamenti di edifici in aree desertiche, ampliamenti di edifici su terreni agricoli, speciali regimi riservati ai centri storici delle città, suddivisione di case popolari, assegnazioni con contratti privatistici o con contratti pubblicistici, subaffitto con il consenso del proprietario, edilizia pubblica con titoli incompleti, contratti di locazione illegali dichiarati davanti a un notaio e non registrati, contratti di assegnazione registrati ma non dichiarati davanti a un notaio, assegnazioni riconosciute dal «processo di pacificazione nazionale», assegnatari ricollocati, assegnazioni registrate dai fornitori di servizi base o dalle autorità tributarie ma non dai garanti ufficiali della proprietà.

Il sommerso è raramente antisociale nelle intenzioni. I «reati» commessi dagli irregolari sono finalizzati a raggiungere obiettivi normali come costruire una casa, fornire un servizio, impiantare un'impresa. Lungi dall'essere causa di disordine, questo sistema di «leggi extralegali» è il solo modo che gli abitanti dei nuovi insediamenti hanno di regolare le loro vite e le loro transazioni. Di conseguenza, non c'è nulla che abbia altrettanta rilevanza sociale per quanto riguarda il modo in cui i poveri vivono e lavorano. Se le loro «leggi» possono collocarsi al di fuori della legge formale, sono comunque le sole leggi con le quali essi si

trovino a proprio agio. Questo è il contratto sociale in forza del quale essi vivono e lavorano.

Gli insediamenti irregolari degli immigrati possono sembrare *slums*, ma sono molto diversi dalle case fatiscenti dei centri cittadini dei paesi avanzati. Questi consistono di edifici un tempo prestigiosi poi degradati a causa di abbandono e povertà. Nel mondo in via di sviluppo i ricoveri elementari dei poveri sono suscettibili di essere risanati, incrementati e progressivamente trasformati in complessi residenziali di qualità. Mentre nei paesi avanzati le case dei poveri perdono valore nel tempo, le costruzioni degli insediamenti dei poveri nei paesi in via di sviluppo acquistano valore, evolvendo nell'arco di qualche decennio nell'equivalente dei quartieri operai dell'Occidente.

Soprattutto, gli occupanti abusivi, contrariamente alla loro immagine di fuori legge, condividono il desiderio della società civile di poter condurre esistenze pacifiche e operose. Come ha scritto Simon Fass nell'eloquente conclusione del suo libro sull'economia di Haiti,

> Questa gente normale è straordinaria sotto un unico aspetto. I loro redditi sono molto bassi, così bassi che un solo serio errore di giudizio o un infortunio possono spesso minacciare la sopravvivenza di una famiglia come entità sociale e, talvolta, la sopravvivenza dei singoli membri come entità fisiche. Lo straordinario non sta nella povertà in sé, ma piuttosto nell'abilità di queste persone a sopravvivere nonostante tutto... Non c'è nulla di ciò che essi fanno che non sia un contributo produttivo alla sopravvivenza e alla crescita, e i semplici oggetti che ottengono hanno concrete funzioni di input nel processo produttivo.[15]

A mano a mano che le attività economiche in cui sono impegnate crescevano e si diversificavano, queste organizzazioni informali hanno anche cominciato ad assumere ruoli di governo. In varia misura esse sono diventate responsabili della fornitura di infrastrutture di base: strade, acqua potabile, sistemi fognari ed elettricità, la costruzione

di mercati, l'offerta di servizi di trasporto e persino l'amministrazione della giustizia e il mantenimento dell'ordine.

Di fronte all'avanzare degli irregolari, i governi si sono ritirati. È vero che essi sono inclini a considerare ogni concessione temporanea, «finché la crisi non è passata». Ma questa strategia è solo un modo per ritardare l'inevitabile sconfitta. In qualche caso i governi hanno fatto eccezione per alcune imprese del sommerso, creando enclave legali dove imprese originariamente illegali possono operare senza essere perseguite, ma senza integrarle al punto che possano godere della protezione e dei benefici del sistema legale complessivo. Queste soluzioni evitano aperti conflitti e, in quanto tali, possono essere considerate trattati di pace transitori. In Egitto, per esempio, gli esperti già parlano di «abitazioni semiformali»:

> Queste abitazioni non solo accrescono lo stock abitativo del paese e forniscono alloggi a costi relativamente bassi, ma costituiscono inoltre per una quota considerevole della popolazione urbana un'attività patrimoniale in cui investire. Questo tipo di abitazioni presenta un certo grado di illegalità. Le strutture abitative non sono sviluppate attraverso procedure definite e regolamentate e i costruttori non fanno riferimento a istituzioni riconosciute. Gli edifici sono solitamente costruiti su terreni agricoli illegalmente lottizzati da agenzie private... Lo stato è generalmente coinvolto nel processo di acquisizione della terra nell'edilizia abitativa semi-informale. Nelle aree di edilizia abitativa semiformale nelle quali la ricerca è stata condotta, lo sviluppo è stato avviato da enti governativi e ciò ha incoraggiato i privati nella fase successiva a lottizzare illegalmente la terra. La destinazione d'uso della terra è stata trasformata da agricola a residenziale con il concorso occulto dello stato. Gli abitanti di queste aree solitamente acquistano la loro terra attraverso un processo di suddivisione e commercializzazione informale della terra. Hager El Mawatayah, Exbet Abou Soliman e Ezber Nadi El Sid sono i migliori esempi di queste aree nella città di Alessandria.[16]

Ovunque, anche nei luoghi più improbabili, appare evidente che nei governi si fa strada il riconoscimento che le istituzioni legali non corrispondono alle condizioni economiche presenti. Nel 1992 Reuters riferì che il leader libico Muammar Gheddafi aveva ridotto in cenere titoli relativi a diritti fondiari. «Tutte le registrazioni e i documenti dei vecchi registri immobiliari, che attestavano che un terreno apparteneva a questa o a quella tribù, sono stati bruciati», avrebbe dichiarato il colonnello Gheddafi a una riunione del suo Ministero della giustizia. «Sono stati bruciati perché avevano il loro fondamento nello sfruttamento, nell'imbroglio, nel saccheggio.»[17]

In alcuni paesi il settore informale è oggi la base stessa del sistema sociale. Gli abitanti di Touba, Senegal, che si possono vedere vendere le loro mercanzie sui marciapiedi di New York e di altre grandi città statunitensi, sono spesso affiliati a una sofisticata setta islamica africana che convoglia milioni di dollari di profitti verso la loro città di origine. «Newsweek» descrive Touba come «uno stato nello stato, largamente sottratta alle leggi del Senegal... [nonché] la città a crescita più rapida del paese. Interi villaggi si sono trasferiti qui, nelle baracche di lamiera che si ammassano tra le ville cintate dei ricchi... La città esente da dazio è il cuore dell'impero dei trasporti e di quello immobiliare del Senegal, del settore informale in grande espansione e del commercio delle arachidi, la principale fonte di valuta estera del paese».[18]

In altre parti del mondo il timore che i membri del settore informale possano perdere le loro proprietà può innescare un aperto conflitto. Un caso esemplare è costituito dall'Indonesia i cui problemi hanno spesso ricevuto gli onori della cronaca in questi anni. Sei anni fa «The Economist» ammoniva:

> La popolazione più povera teme per le sue proprietà perché l'urbanizzazione e l'industrializzazione stanno creando la domanda di terra in un paese in cui quello immobiliare è un settore estremamente losco. Solo il 7 per cento della terra dell'arcipelago indonesiano ha un chiaro possessore.
> Inevitabilmente, si è creato un vasto traffico di certificati sia contraffatti sia autentici. Chi cerca di acquistare un lotto di terreno spesso si scontra con diversi proprietari apparenti. E le banche sono molto ostili ad accettare terra come collaterale per prestiti.[19]

Altrove il settore informale è strettamente associato con la miseria: «A Bombay... due terzi dei 10 milioni di residenti in città vivono in baracche fatte di un'unica stanza quando non dormono nelle strade».[20] Eppure, in altri paesi i settori informali stanno salendo lungo la scala economica. Secondo il Cuerpo Técnico de Transaciones del Perù, mentre il valore della terra nel settore formale di Lima si aggira intorno ai 50 dollari USA al metro quadrato, nell'area di Gamarra, dove risiede gran parte del settore manifatturiero informale del Perù, il valore per metro quadrato può salire fino a 3.000 dollari USA. A Aviación, un altro centro informale di Lima, la terra vale 1.000 dollari USA al metro quadrato; e a Chimù il prezzo è di 400 dollari. Per contro, a Miraflores e a San Isidro, i quartieri più prestigiosi di Lima, il valore della proprietà legale certificata va dai 500 ai 1000 dollari per metro quadrato.[21]

È una vecchia storia

Appena i governi capiranno che i poveri hanno già assunto il controllo di grandi quantità di proprietà immobiliari e di unità produttive, diventerà chiaro che molti dei loro problemi derivano dalla disarmonia tra la legge scritta e il modo in cui i loro paesi funzionano effettivamente. Se la legge scritta è in conflitto con le leggi in base alle quali i cittadini vivono, il malcontento, la corruzione, la povertà e

la violenza saranno indubbiamente tra le conseguenze da mettere in conto.

La sola questione che resta aperta è quando i governi si decideranno a legittimare i patrimoni detenuti informalmente integrandoli in un quadro giuridico ordinato e coerente. L'alternativa è perpetuare un'anarchia legale in cui il sistema esistente dei diritti di proprietà continui a competere con quello informale. Se questi paesi intendono pervenire a un unico sistema legale, la legge ufficiale deve adattarsi alla realtà di una possente spinta del settore informale per diritti di proprietà ampiamente diffusi.

La buona notizia è che i riformatori dei sistemi giuridici non si muovono nel vuoto. Il passo che hanno di fronte, benché temibile, è stato già compiuto in passato in molti paesi. Economie in via di sviluppo ed ex comuniste devono affrontare (anche se in proporzioni molto più drammatiche) le stesse sfide con le quali i paesi avanzati dovettero fare i conti tra il XVII secolo e la seconda guerra mondiale. Un massiccio settore informale non è un fenomeno nuovo. È quanto accade ogni volta che i governi non riescono a far coincidere la legge con il modo in cui il popolo vive e lavora.

Quando in Europa cominciò la Rivoluzione industriale, gli stati erano afflitti da movimenti migratori incontrollabili, crescita del settore informale, povertà urbana e agitazioni sociali. Anch'essi, originariamente, affrontarono questi problemi un po' alla volta.

ZONA MORTA II
La vita al di fuori della campana di vetro ieri

L'umanesimo

La maggior parte degli autori collega l'avvento della grande Rivoluzione industriale e commerciale in Europa alle migrazioni di massa verso le città, alla crescita della

popolazione a causa del declino delle epidemie, e a una riduzione dei redditi rurali relativamente ai redditi urbani.[22] Nel diciassettesimo e nel XVIII secolo i lavoratori delle città cominciarono a ricevere salari più alti di quelli percepiti nelle aree rurali per eseguire progetti di costruzione ordinati dalle classi dirigenti. Inevitabilmente, i contadini più ambiziosi emigrarono in città, attirati dalla prospettiva di salari più alti.

In Inghilterra la prima ondata migratoria cominciò verso la fine del XVI secolo. Colte di sorpresa dal numero crescente di immigrati nelle città e dalla connessa instabilità sociale, le autorità cercarono di tenere il passo con misure tappabuchi come, per esempio, le distribuzioni di cibo ai poveri. Furono inoltre ripetutamente messe in atto misure per persuadere la gente a tornare nelle campagne. Diverse leggi, approvate nel 1662, 1685 e 1693, prevedevano che i cittadini tornassero ai loro luoghi di nascita o alle precedenti residenze fisse come condizione per ricevere aiuti. L'intento era impedire che altre famiglie e lavoratori migrassero nelle città in cerca di occupazione. Nel 1697 fu approvata una legge che consentiva ai migranti di muoversi in Inghilterra solo se avessero ottenuto un certificato di residenza dalle autorità nei loro nuovi luoghi di insediamento. Queste leggi scoraggiarono l'emigrazione delle famiglie o dei malati, ma gli uomini validi, giovani, celibi, ambiziosi non rinunciarono a cercare i modi di tornare in città. Da questo tipo di uomini sarebbero venuti gli imprenditori di successo, e i violenti rivoluzionari.

La maggior parte degli emigranti non trovò il lavoro che cercava. Norme restrittive, in particolare le difficoltà a ottenere permessi per espandere o diversificare l'attività, limitavano la capacità delle imprese in regola di crescere e occupare i nuovi lavoranti. Alcuni trovarono lavori temporanei o entrarono nel servizio domestico.[23] Molti furono costretti a sistemarsi precariamente ai margini delle città d'Europa, nei «suburbi», gli insediamenti irregolari di allo-

ra, in attesa di essere ammessi in una gilda o in un posto di lavoro in un'impresa legale.

L'instabilità sociale era inevitabile. Non appena cominciò l'immigrazione nelle città, le istituzioni politiche esistenti apparvero superate da una realtà in rapido cambiamento. La rigidità delle leggi e delle consuetudini mercantiliste impedivano ai migranti di esprimere pienamente il loro potenziale economico. Il superaffollamento di una popolazione urbana continuamente crescente, le malattie e le inevitabili difficoltà incontrate dalle popolazioni rurali nell'adattarsi alla vita di città aggravarono ulteriormente il conflitto sociale. D.C. Coleman osserva che già nel XVI secolo nel Parlamento inglese si deprecava la «moltitudine di mendicanti» e il grande aumento di «facinorosi, vagabondi e ladri» nelle città.[24]

Invece di adattarsi alla nuova realtà urbana, gli stati promulgarono nuove leggi e nuove regolamentazioni per reprimerla. Maggiori leggi portarono a maggiori violazioni e, presto, furono approvate nuove leggi per perseguire coloro che avevano violato le vecchie. Proliferavano le cause in tribunale; contrabbando e contraffazioni erano diffusissimi. I governi fecero ricorso alla repressione violenta.

Lo sviluppo del sommerso

Gradualmente, gli immigrati europei che non trovavano occupazione legale cominciarono ad aprire laboratori clandestini nelle loro case. Gran parte di queste imprese «consisteva di lavoro diretto, con scarso impiego di capitale al di là degli strumenti manuali».[25] I cittadini di vecchia data disprezzavano il lavoro svolto al di fuori delle gilde e del sistema industriale ufficiale.

Gli immigrati, ovviamente, non potevano permettersi di fare i difficili; il lavoro informale era la loro unica fonte di reddito, e il settore informale dell'economia prese a diffondersi rapidamente. Eli Heckscher cita un'osservazione di Oliver Goldsmith nel 1762: «Si può affermare che non c'è inglese che non violi impunemente qualche legge ogni giorno della sua vita... e che chi cerca di applicarle lo fa per ragioni venali e mercenarie».[26] Due decreti francesi (del 1687 e del 1693), anch'essi citati da Heckscher, riconoscevano che una ragione per cui le specifiche di prodotto non erano osservate stava nel fatto che i lavoranti, ancora più illetterati che negli odierni paesi in via di sviluppo, non erano in grado di adempiere al semplice requisito legale per cui i fabbricanti di tessuti dovevano porre i loro nomi sul bordo anteriore delle pezze di stoffa. Eppure, i lavoratori immigrati erano efficienti. Adam Smith osservò che «per avere un lavoro eseguito in modo accettabile, è necessario farlo eseguire nei sobborghi, dove gli artigiani, non avendo privilegi esclusivi, contano solo sulla propria reputazione, e quindi cercare di introdurlo in città di contrabbando».[27]

Le autorità e gli imprenditori in regola non erano così interessati alla concorrenza come Adam Smith. In Inghilterra, durante i decenni che seguirono la restaurazione della monarchia nel 1660, alcuni tradizionalisti cominciarono a lamentare il numero eccessivo di venditori ambulanti, i disordini che avevano luogo davanti alle botteghe autorizzate, l'apparizione di nuovi negozianti in molte cittadine. Gli operatori regolari invano cercarono di liberarsi dei nuovi venuti. A Parigi la battaglia legale tra sarti e commercianti di vestiti di seconda mano andò avanti per più di tre secoli e cessò solo con la Rivoluzione francese.

I preamboli delle leggi e delle ordinanze di quest'epoca fanno spesso riferimento alla mancata osservanza delle leggi e dei regolamenti precedenti. Secondo Heckscher, i calicò stampati importati dall'India furono proibiti al fine di proteggere l'industria laniera britannica. Fabbricanti inglesi intraprendenti presero a produrre a loro volta calicò, cercando instancabilmente eccezioni o falle nella legge. Uno dei modi per aggirare il divieto che colpiva i tessuti di

cotone stampato fu ricorrere al fustagno, un calicò inglese con un ordito di lino. Anche la Spagna perseguiva e puniva i suoi imprenditori irregolari. Nel 1549 l'imperatore Carlo I promulgò venticinque ordinanze che avevano di mira le imprese fuori legge. Una legge imponeva alle autorità di mutilare le pezze di stoffa tagliando via le cimose recanti il marchio dei produttori, di modo che gli acquirenti sapessero che stavano acquistando merci illegali. Lo scopo era umiliare i distributori.

La repressione degli irregolari da parte dello stato fu massiccia, severa e, in Francia, sanguinosa. Verso la metà del XVIII secolo la produzione, l'importazione e l'acquisto di cotonine furono vietati per legge e colpiti con pene che andavano dalla schiavitù e il carcere alla morte. Ma ciò non bastò a scoraggiare gli irregolari. Heckscher stima che nell'arco di un decennio nel XVIII secolo i francesi giustiziarono più di 16.000 contrabbandieri e produttori clandestini rei di fabbricazione o importazione illegale di cotonina. Ben più numerosi furono i condannati alla galera o puniti in altro modo. Nella sola città di Valence, 77 produttori illegali furono impiccati, 58 subirono il supplizio della ruota e 631 furono condannati alle galere. Le autorità ebbero lo scrupolo di prosciogliere un solo imputato.

Secondo Ekelund e Tollison, la ragione di questa persecuzione così spietata non sta soltanto nella protezione dell'industria regolare. La stampa multicolore dei tessuti rendeva, infatti, più difficile al fisco la riscossione delle tasse.[28] Mentre era facile identificare i produttori di tessili monocromi e così verificare se avevano pagato tutti i tributi a loro carico, i calicò, a causa del nuovo sistema di stampa del tessuto, potevano essere realizzati con una varietà di colori, rendendo molto più difficile identificare la loro origine.

Lo stato faceva ampio assegnamento sulle gilde – la cui principale funzione era controllare l'accesso all'attività legale – per individuare i trasgressori. Ma, rendendo le leggi più severe invece di adattarle fino a includere le manifatture irregolari, le autorità non fecero altro che respingere gli imprenditori nei sobborghi fuori legge. Quando lo English Statute of Artificers and Apprentices del 1563 fissò i salari dei lavoratori e richiese che essi fossero aggiustati annualmente in base ai prezzi di alcuni beni di prima necessità, molti dei primi irregolari trasferirono le loro imprese in città più defilate o nei nuovi sobborghi dove il controllo statale era meno stretto e le regolamentazioni meno rigorose o semplicemente inapplicabili. Ritirarsi nei sobborghi consentiva agli irregolari di sfuggire all'occhio vigile delle gilde, la cui giurisdizione si fermava ai confini della città.

Alla fine, la concorrenza delle imprese informali crebbe al punto che i proprietari delle imprese legali non trovarono di meglio che subappaltare parte della loro produzione ai laboratori suburbani, restringendo la base imponibile e causando un aumento delle tasse. Si instaurò un circolo vizioso: tasse più gravose inasprirono la disoccupazione e i tumulti, causando migrazioni più massicce verso i sobborghi e più cospicui subappalti ai produttori irregolari. Alcuni di questi ebbero un tale successo che, sia pure senza disdegnare il ricorso alle tangenti e alla pressione politica, conquistarono il diritto a entrare nell'economia legale.

Le gilde passarono al contrattacco. Sotto i Tudor, numerose leggi proibirono i laboratori e i servizi irregolari, ma il numero stesso degli irregolari e la loro capacità di sfuggire ai controlli frustrarono tali sforzi. Tra i fallimenti più memorabili ci fu quello della gilda dei fabbricanti di cappelli e copriletti di Norwick, che dopo una campagna protratta e fortemente pubblicizzata contro gli operatori irregolari, non furono in grado di far rispettare il diritto esclusivo dei suoi associati.[29] La concorrenza aveva lasciato le gilde disorientate. Coleman attribuisce il loro declino a fattori quali «la crescente offerta di lavoro, i mutamenti nella struttura della domanda e l'allargamento degli scambi, la crescita di nuove in-

dustrie e l'estensione considerevole dell'industria rurale organizzata sulla base del *putting-out system*».[30]

Il crollo del Vecchio Ordine

I governi europei furono gradualmente costretti a ritirarsi di fronte all'avanzare del settore irregolare, come fanno oggi i governi dei paesi in via di sviluppo e dei paesi ex comunisti. In Svezia, incapace di arrestare la formazione di insediamenti irregolari, re Gustavo Adolfo dovette visitarli uno per uno e dare ad essi la sua benedizione per mantenere una parvenza di controllo centrale. In Inghilterra lo stato fu costretto a riconoscere che nuove industrie si stavano sviluppando principalmente dove non esistevano né gilde né restrizioni legali; d'altra parte, gli irregolari avevano creato sobborghi e città proprio per eludere il controllo dello stato e delle gilde. Inoltre, le industrie irregolari erano più efficienti e avevano successo. È ampiamente riconosciuto che l'industria cotoniera poté espandersi perché non era strettamente controllata come l'industria laniera. Presto la gente cominciò ad accorgersi che gli insediamenti legali producevano beni e servizi migliori dei loro concorrenti legali all'interno della campana di vetro. Nel 1588 un rapporto a Lord Cecil, ministro della regina Elisabetta I, descriveva i cittadini di Hallifax, uno dei nuovi insediamenti irregolari:

> Essi superano gli altri in accortezza e industriosità, per l'uso dei loro mestieri e delle loro terre e, considerati i modi rudi e arroganti del loro paese selvaggio, eccellono su tutti gli altri in saggezza e ricchezza. Rifiutano i vecchi metodi appena vengono a sapere che ne esistono di nuovi, più pratici, sono più interessati alle novità che legati a cerimonie del passato... [Hanno] un naturale ardore per le nuove invenzioni connesse con una rigida industria.[31]

Gli irregolari cominciarono anche a dedicarsi all'edilizia urbana. In Germania, dove era necessario superare un esame per ottenere l'autorizzazione a costruire, secondo uno storico «si poterono trovare interi distretti nei quali venivano costruite case in abbondanza, benché nessuno del distretto fosse legalmente qualificato a costruirle».[32]

Il numero, la persistenza e il successo degli irregolari cominciarono a minare le fondamenta dell'ordine mercantilistico. Qualunque successo riscuotessero, era stato conquistato a dispetto dello stato, ed essi erano costretti a vedere le autorità come un nemico. Nei paesi in cui lo stato mise fuori legge e perseguitò gli imprenditori irregolari, invece di aggiustare il sistema in modo da assorbire le loro imprese, non solo il progresso economico fu ritardato ma aumentò l'instabilità sociale, che degenerò in violenza. Le manifestazioni più note di ciò furono le rivoluzioni francese e russa.

I paesi che si adattarono rapidamente, invece, compirono una transizione relativamente pacifica a un'economia di mercato. Appena lo stato capì che il settore produttivo irregolare era socialmente, politicamente ed economicamente preferibile a una crescita del numero degli immigrati disoccupati, le autorità cominciarono a ritirare il loro sostegno alle gilde. Il risultato in Inghilterra fu che un numero sempre più piccolo di persone fece richiesta di ammissione alle gilde, creando le condizioni perché lo stato cambiasse radicalmente il modo in cui erano condotte le imprese.

Anche il potere dello stato diminuì. Un sistema giuridico rigido come quello che precedette la Rivoluzione industriale era destinato a essere infestato dalla corruzione. Nel 1692 in Inghilterra un'ordinanza affermava che gli ispettori del fisco in molte aree visitavano laboratori e fabbriche esclusivamente per esigere pagamenti di imposta predeterminati, senza nemmeno controllare i beni per accertare quanto realmente dovuto dai produttori. La maggior parte dei supervisori della produzione, sia che appartenessero a una gilda sia che fossero designati dallo stato, era conti-

nuamente accusata di corruzione e di negligenza nello svolgimento dei propri doveri: una situazione attribuita alla mancanza di senso civico.

Persino i membri del parlamento, che verso la fine del XVII secolo avevano il potere di autorizzare la costituzione di un'impresa, erano notoriamente inclini a vendere i loro speciali favori. Le autorità locali erano ancora più corrotte. Nel 1601 uno speaker della Camera dei Comuni definì un giudice di pace «creatura vivente che per mezza dozzina di polli chiuderebbe un occhio su un'intera dozzina di leggi penali». I funzionari pubblici attribuivano gli insuccessi legislativi non alle cattive norme ma all'applicazione inadeguata. «Per concludere, su questi punti non è possibile fare leggi migliori, ciò che manca è l'esecuzione», si affermava in un opuscolo del 1577. Joseph Reid sostiene che il vecchio ordine crollò perché la corruzione permeava tutte le sue istituzioni e divideva la popolazione tra coloro che potevano infischiarsi del sistema e quelli che non potevano. Lo stesso autore nota che un sistema giuridico che incoraggiava alcuni a infrangere la legge e faceva patire le conseguenze agli altri non poteva che perdere prestigio sia presso gli uni che presso gli altri.[33] I giudici di pace dei sobborghi avevano scarso incentivo ad applicare leggi che erano state promulgate in città ed erano inaccettabili per i residenti suburbani. Verso la fine del XVIII secolo l'intero apparato giuridico era indebolito e in alcuni paesi completamente corrotto.

Nel tempo in cui lo stato controllava tutto, gli individui ponevano nello stato tutte le loro aspettative economiche. Ciò dava luogo a un modello tipico del precapitalismo: quando i salari aumentavano più rapidamente dei prezzi dei prodotti alimentari indispensabili, i mercanti reclamavano tetti salariali; quando i prezzi dei prodotti alimentari salivano più rapidamente dei salari, i lavoratori invocavano la determinazione di salari minimi e calmieri per i prezzi.

Prezzi e salari erano fissati dalle pressioni e dall'azione politica, una situazione che scoraggiava la produzione e l'occupazione sia nell'industria sia nell'agricoltura. Né prezzi minimi né prezzi massimi potevano, di conseguenza, risolvere i problemi della scarsità, della penuria di cibo e della disoccupazione. «Era un'epoca di violenza, ha scritto Charles Wilson, in cui il perseguimento di fini economici richiedeva costantemente il sostegno della forza».[34] Era un'epoca propizia per le lotte ideologiche e di fazione, nei parlamenti come nelle strade.

Già nel 1680 era emersa una specie di fatalismo di fronte all'apparente impossibilità di sostanziali progressi economici: «La generalità dei produttori manifatturieri più poveri è convinta che non potrà valere mai più di dieci sterline...; e se possono provvedere a sé stessi e mantenere il proprio tenore di vita lavorando solo tre giorni alla settimana, essi non lavoreranno mai quattro giorni».[35]

Presi tra crisi economiche e instabilità sociale, gli individui più forti e sicuri di sé decisero di emigrare o di unirsi ai movimenti rivoluzionari. Tra il diciassettesimo e il XIX secolo centinaia di migliaia di italiani, spagnoli, francesi e altri europei emigrarono in altri paesi in cerca di fortuna. In Francia le persecuzioni degli ugonotti e degli irregolari nell'industria tessile spinsero molti imprenditori e operai specializzati a partire per l'Inghilterra e per l'Olanda, dove riuscirono a prosperare insieme con i loro ospiti.

Trecento anni dopo

Mentre regolamentazioni mal congegnate soffocavano le imprese legali e mentre gli irregolari sfidavano la legge ed esprimevano la loro insoddisfazione nel vedersi spinti ai margini, maturavano le condizioni perché i politici prendessero atto della realtà. La legge si era fossilizzata nello

stesso tempo in cui gli insediamenti degli immigrati venivano circondando le città. E, mentre venditori ambulanti, mendicanti, ladri invadevano le strade, merci prodotte nel settore informale o di contrabbando saturavano i mercati, la corruzione pubblica diventava rampante e la violenza turbava la società civile.

Nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale durante il diciannovesimo e il principio del XX secolo la legge cominciò ad adattarsi alle esigenze della gente comune, comprese le loro aspettative a proposito dei diritti di proprietà. A quell'epoca gli europei avevano concluso che era impossibile governare la Rivoluzione industriale e un settore informale sempre più massicciamente presente con piccoli aggiustamenti ad hoc. I politici finalmente capirono che il problema non stava nelle persone ma nelle leggi che scoraggiavano le persone e impedivano loro di diventare più produttive.

Benché il quadro della società precapitalista e le circostanze del suo declino siano abbastanza simili nella maggior parte dei paesi europei, il risultato non fu sempre lo stesso. I paesi che fecero sforzi giuridici per integrare l'impresa informale prosperarono più rapidamente dei paesi che opposero resistenza al cambiamento. Facilitando l'accesso alla proprietà formale, riducendo gli ostacoli generati da norme obsolete e consentendo che le situazioni di fatto a livello locale influenzassero l'elaborazione delle leggi, i politici europei eliminarono le contraddizioni nel loro sistema economico e giuridico e permisero ai loro paesi di spingere la Rivoluzione industriale a nuovi traguardi.

Il passato dell'Europa somiglia fortemente al presente dei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti. Il problema fondamentale che sta davanti a questi ultimi non è che i nuovi arrivati stiano invadendo e affollando le città, che i servizi pubblici siano inadeguati, che si accumulino montagne di spazzatura, che bambini coperti di stracci chiedano l'elemosina nelle vie, e nemmeno che i benefici dei pro-

grammi di riforma macroeconomici non tocchino la maggioranza della popolazione. Molte di queste difficoltà sono esistite in Europa (e negli Stati Uniti) e sono state debellate. Il problema reale è che non abbiano ancora riconosciuto che tutte queste difficoltà determinano un'inversione di rotta nelle aspettative: i poveri che affluiscono nelle città e creano contratti sociali extralegali, premono per una profonda redistribuzione di potere. Una volta che i governi dei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti abbiano accettato tutto ciò, invece di essere travolti dall'ondata, potranno cominciare a prendere il largo.

5. Le lezioni perdute della storia degli Stati Uniti

Benedetta la terra che deve rovesciare una sola tirannia, quella dello status quo.

Milton e Rose Friedman

A mano a mano che cresceva il mio interesse per il ruolo dei sistemi proprietari formali nello sviluppo economico, ho compiuto numerosi viaggi nei paesi avanzati per scoprire come i loro esperti di diritti di proprietà si sarebbero mossi per integrare i patrimoni extralegali di un paese nel sistema proprietario legale. Dopo tredici anni, migliaia di chilometri e un po' più di grigio nei capelli, ho visitato pressoché tutte le organizzazioni che hanno a che vedere con la proprietà nel mondo avanzato, dai miei amici dello His Majesty's Land Registry, all'Alaska Land Authority e al giapponese Toki Bo. Nessuno aveva la risposta. Tutti gli esperti che ho interrogato, tutti i professionisti collegati alla miriade di istituzioni e agenzie connesse alla proprietà che ho incontrato hanno ammesso di non aver mai pensato alla questione.

Le persone che hanno posizioni di responsabilità nei sistemi proprietari hanno interessi fondamentalmente diversi. Sono soprattutto preoccupati di ciò che concerne i diritti di proprietà. Il mio interesse primario, invece, riguarda non i diritti in sé, ma i «metadiritti», ovvero il diritto ai diritti di proprietà. Benché avessimo molti argomenti di reciproco interesse, per esempio come riprogettare un'organizzazione di gestione di dati al fine di integrare le infor-

mazioni raccolte sul campo in un database, oppure come sviluppare procedure per digitalizzare i contorni delle mappe base, gli esperti non seppero dirmi come condurre nel sistema legale persone che detenevano le loro attività in base ad accordi extralegali. Come si fa a dare alle persone il diritto ai diritti di proprietà?

Era ovvio, da quel po' di storia dell'Occidente che avevo letto, che in qualche punto del loro passato tutti i paesi dell'Occidente avevano compiuto la transizione da accordi informali dispersi a un sistema legale integrato di proprietà. Ma allora, perché non cercare proprio lì, nella storia dell'Occidente, per vedere come quei regimi proprietari si sono evoluti? I miei ospiti furono pienamente d'accordo con me, e i cultori della storia del HM Land Registry e dell'Associazione tedesca degli ispettori abilitati mi indicarono i loro libri preferiti.

La mia lettura, migliaia di pagine dopo, mi condusse alla fondamentale conclusione che la transizione a sistemi legali integrati di proprietà aveva ben poco a che fare con la tecnologia. (Ciò non toglie che la tecnologia giochi un importante ruolo di supporto, come vedremo nel Capitolo 6.) Il cambiamento cruciale era piuttosto in relazione all'adattamento della legge alle esigenze della maggioranza della popolazione. Gradualmente i paesi dell'Occidente sono diventati capaci sia di riconoscere che i contratti sociali nati al di fuori della legge erano una legittima fonte della legge, sia di trovare i modi per assorbire questi contratti. La legge venne così messa in grado di servire la formazione di capitale a livello popolare e la crescita economica. È questo ciò che infonde vita alle odierne istituzioni occidentali legate alla proprietà. Inoltre, questa rivoluzione della proprietà è stata sempre una vittoria *politica*. In ogni paese sono sempre stati pochi uomini illuminati a decidere che la legge ufficiale non aveva senso se una parte considerevole della popolazione viveva al di fuori di essa.

Le diverse storie della proprietà nell'Europa occidenta-

le, in Giappone e negli Stati Uniti d'America hanno tutte qualcosa di utile da dire circa le attuali preoccupazioni dei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti. In ciascun paese quella che sembrava illegalità non era crimine generalizzato ma una contraddizione tra la produzione di norme a livello di base e la produzione di norme a livello di vertice. La rivoluzione in tutti i casi riguardava la graduale fusione dei due sistemi.

Ad ogni modo, una storia dettagliata delle vicende di tutti questi paesi sarebbe troppo per questo libro. Ho deciso, perciò, di concentrarmi sugli Stati Uniti, perché 150 anni fa o poco più questo era un paese del Terzo Mondo. I governi e i sistemi giudiziari dei giovani stati, non ancora uniti legalmente, cercavano di far quadrare la legge e il disordine degli immigrati, degli occupanti abusivi, dei cercatori d'oro, delle bande armate, degli imprenditori illegali e di tutti gli altri pittoreschi personaggi che hanno reso così selvaggio e, a posteriori, così romantico l'esordio del West americano. Per un uomo del Terzo Mondo come me, questo quadro del passato dei *gringos* è sorprendentemente familiare. I miei colleghi ed io possiamo avere dei problemi a capire il Dow Jones a quota 11.000, ma ci sentiamo completamente a nostro agio tra gli occupanti abusivi della Virginia di Thomas Jefferson o negli insediamenti di capanne di tronchi del Kentucky di Daniel Boone.

Come le odierne autorità del Terzo Mondo, gli stati americani cercarono di arrestare la crescita esponenziale delle occupazioni abusive e degli accordi informali; ma, a differenza delle autorità del Terzo Mondo, alla fine concessero che, come si espresse un membro del Congresso, «il sistema fondiario è praticamente in pezzi... e invece di legiferare per esso, dobbiamo legiferare al di là di esso, guardando alle Montagne Rocciose o all'Oceano Pacifico». La lezione alla fine imparata dai politici USA, come disse Francis Philbrick, fu che «le forze che cambiano la legge in modi non banali si trovano al di fuori della legge».[1] Anche

il celebrato Homestead Act del 1862, che conferiva ai coloni 160 acri di terra libera semplicemente in base all'impegno di vivere su quella terra e coltivarla, fu più che un atto di generosità pubblica, il riconoscimento di un *fait accompli*: gli americani avevano occupato – e bonificato – quella terra da decenni. I loro politici modificarono gradualmente la legge per integrare questa realtà nel sistema legale ufficiale e, nell'occasione, guadagnarono parecchi punti. Modificate le leggi per adattarle agli accordi extralegali in essere, i funzionari degli Stati Uniti fecero sì che i patrimoni dei coloni e dei minatori fossero pronti per essere trasformati in capitale. Come negli Stati Uniti del XIX secolo, la sfida della capitalizzazione dei poveri del Terzo Mondo e dei paesi ex comunisti è fondamentalmente una sfida politica con mezzi giuridici.

Nel descrivere l'evoluzione della proprietà negli Stati Uniti, come farò in questo Capitolo, non ho l'ambizione di riscrivere la storia americana; come il mio leggendario omonimo, mi limito a un'esplorazione. Strada facendo, come si vedrà, ho trovato molto esempi che mi hanno ricordato i paesi in via di sviluppo ed ex comunisti di oggi: migrazioni di massa, esplosione di attività informali, instabilità politica e generale malcontento nei confronti di un sistema giuridico antiquato restio a riconoscere che le sue dottrine e le sue formule hanno scarso peso nel mondo reale. Ho anche scoperto come la legge statunitense ha gradualmente integrato gli accordi extralegali per instaurare un ordine pacifico, dimostrando con ciò, come vedremo nel Capitolo 6, che la legge deve essere compatibile con il modo in cui le persone organizzano la loro vita. La legge si conserva vitale solo se mantiene il contatto con i contratti sociali stipulati tra persone reali nella vita reale.

Il parallelo con la storia statunitense

È difficile afferrare esattamente l'importanza che negli Stati Uniti hanno avuto la pressione informale e la risposta politica leggendo indiscriminatamente i volumi della sezione storica di una biblioteca. Né sarà facile per la maggior parte dei politici e dei tecnocrati di mentalità riformista scoprire la storia americana cui dovrebbero essere più interessati, ossia il nesso tra la legalizzazione della proprietà e la creazione di capitale. Per essere socialmente e politicamente utile la storia deve essere assemblata in modo da mettere in luce il problema in questione. E, in genere, chi studia la proprietà non ha scritto molto a proposito della transizione dai diritti extralegali a un sistema di proprietà legale integrato. Le ragioni possono essere diverse.

Innanzitutto, il processo storico non è ancora compiuto. Contrariamente a quello che si crede, i sistemi di proprietà aperti a tutti i cittadini sono un fenomeno relativamente recente – vecchio non più di due secoli – e le piene implicazioni della transizione devono ancora emergere. Nella maggior parte dei paesi dell'Occidente il principale compito della riforma generalizzata della proprietà fu completato solo circa un secolo fa; in Giappone è stato effettuato da meno di cinquant'anni. Poiché l'intero processo che ha creato sistemi di proprietà integrata era più il risultato di un'evoluzione inconscia che di attenta pianificazione, non è sorprendente che occorra del tempo prima che tutte le utili lezioni della creazione della proprietà nei paesi avanzati diventino evidenti ai popoli del mondo in via di sviluppo.

In secondo luogo, la proprietà è sempre stata considerata dal punto di vista dei paesi avanzati. La maggior parte della fiorente letteratura in proposito dà per scontata la genesi della proprietà in Occidente.

La terza ragione del fatto che il processo di creazione della proprietà formale è così difficile da afferrare sta nella difficoltà a seguire il filo della storia. Il lento assorbimento

delle pratiche, degli usi, delle norme dei settori informali nella legge formale è stato oscurato da altri eventi storici. La concessione di diritti di proprietà formale ai coloni e agli *squatter* negli Stati Uniti, che alla fine ha creato le condizioni per la generazione di capitale e di transazioni in un mercato allargato, è tipicamente trattata come una strategia politica per sostenere le ambizioni imperiali americane, aiutare i pionieri nello sfruttamento delle vaste risorse del paese, allentare la tensione sociale. Questi stessi passi possono aver permesso agli Stati Uniti di trascendere il conflitto tra il sistema legale e gli accordi extralegali di *squatter* e pionieri, ma ciò non è stato preso sufficientemente in considerazione dagli studiosi della proprietà.

Ciò che mi propongo in questo capitolo – mi si consenta di sottolinearlo ancora – non è riscrivere la storia degli Stati Uniti, ma riorganizzare la familiare narrazione in un modo che aiuti a comprendere che il caos apparente nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti è in realtà la ricerca di un nuovo ordine legale. Osserviamo, dunque, la transizione della «legge» extralegale dai boschi e dai campi dei giovani Stati Uniti nei codici della legge.

Lasciarsi alle spalle l'antiquata legge britannica

Il XVI secolo vide l'inizio di un'immigrazione senza precedenti degli europei occidentali verso le coste del Nord e del Sud America: quello che lo storico Bernard Bailyn ha chiamato «uno dei più grandi eventi della storia scritta».[2] Nel Nord America britannico, secondo Hoffer, un «drappello di uomini e di donne infreddoliti, stanchi, preoccupati... si era riunito sulla costa occidentale dell'Atlantico e guardava verso la densa foresta che copriva quei luoghi selvaggi. Afferrando schioppo e Bibbia qualcuno di loro avrà richiamato alla mente i ricordi del mondo che avevano lasciato alle spalle».[3]

Tra quei ricordi c'erano anche nozioni di come si fondano comunità, si compongono dispute, si acquista la terra e si costruiscono istituzioni di governo. Il sistema legale ebbe un ruolo di primo piano nel risolvere i conflitti che queste azioni invariabilmente suscitavano. In realtà la legge «arrivava ovunque» nella giovane America poiché «i primi governi coloniali erano basati su documenti legali, "statuti", ...le economie coloniali funzionavano sulla base di leggi che regolavano prezzi, salari, qualità degli articoli. La legge dava alla gente i mezzi per vendere o lasciare in eredità la loro terra ad altri, forniva un foro per regolare questioni riguardanti palizzate abbattute o bestiame perduto, e regolava persino i doveri religiosi, il matrimonio, l'allevamento dei figli, il modo di trattare i servitori e i vicini».[4]

Inizialmente i colonizzatori per instaurare l'ordine tentarono di applicare le dottrine della legge britannica sulla proprietà. Ma la *Common Law* inglese non aveva previsto una società che generava rapidamente nuove forme di accesso alla proprietà in assenza di un sistema stabilito e generalmente accettato di certificazione dei titoli di proprietà. La *Common Law* inglese, per esempio, non forniva indicazioni su come i tribunali avrebbero dovuto regolare casi concernenti persone che avevano acquistato o ereditato terre di dubbia provenienza. Di conseguenza, «divenne assolutamente necessario aprire procedimenti sulla validità dei titoli di proprietà. Tutte le parti interessate potevano testimoniare e le decisioni del tribunale costituivano una garanzia pubblica relativamente efficace quando non ne esisteva nessun'altra».[5]

La maggior parte di questi colonizzatori, tuttavia, capiva poco i tecnicismi della legislazione inglese. Molti di loro non sapevano e non si preoccupavano di conoscere la differenza tra ordinanza, legge, *equity* e altre sottigliezze. Cosa ancora più importante, la legislazione inglese sulla proprietà era spesso poco adatta a trattare i problemi che i colonizzatori avevano di fronte. Nell'America Settentrionale

britannica una sovrabbondanza di terra offriva ai primi coloni opportunità inimmaginabili nell'Europa che avevano lasciato. Giungendo «su un continente in cui molta terra non era coperta da boschi o era stata disboscata dagli indiani, gli inglesi [e gli altri europei] si precipitarono a spartirsi la loro nuova fonte di ricchezza... Di conseguenza, la cura dei dettagli fu spesso trascurata. Le inesattezze nella divisione in lotti e nella registrazione erano tollerate e poca attenzione era prestata ai piani ordinati che [da parte delle autorità coloniali] ci si aspettava dovessero seguire».[6] Non tutta la terra era fertile, ben prosciugata o posta in vicinanza di pascoli da cui ricavare il fieno per i cavalli e gli armenti dei coloni.[7] Nella loro ricerca della terra più adatta i coloni americani spesso si mossero in modo capriccioso, tracciando confini, coltivando campi, costruendo case e poi abbandonando tutto per muoversi verso territori più fertili.

Il risultato per i diritti di proprietà fu un alto grado di variabilità e di extralegalità. Nella sua analisi della evoluzione giuridica del Massachusetts coloniale, David Thomas Konig fornisce un quadro delle carenze burocratiche e tecniche che esasperarono i problemi dell'emigrazione.

La mancanza di un sistema di supervisione uniforme, per esempio, creò divergenze e irregolarità. Le autorità coloniali spesso si trovarono in disaccordo sul modo in cui le terre dovevano essere divise. Non c'era accordo, per esempio, sull'opportunità di «usare linee rette piuttosto che elementi naturali per separare le proprietà terriere». Un colono «era convinto che la sua concessione di trecento acri fosse di forma triangolare, ma aveva scoperto più tardi con costernazione che il lotto del suo vicino era stato tracciato in una "forma circolare" il cui arco era ritagliato all'interno del suo appezzamento».[8] Insufficienze tecniche nelle procedure di rilevazione aumentavano inoltre incertezza e confusione. Konig nota che difficoltà nel compensare la variazione di meridiano in Nord America spesso crearono rivendicazioni di proprietà che si sovrapponevano, finché

John Winthorp IV non produsse una tavola di variazioni per le rilevazioni del terreno nel 1763.[9]

Nell'elaborare decisioni per una sbalorditiva serie di controversie terriere, di un tipo che aveva pochi precedenti in Inghilterra, le autorità coloniali non ebbero la possibilità di rifarsi semplicemente alla giurisprudenza inglese. Al contrario, «i tribunali spesso si richiamarono a usi locali e li trasformarono in un nuovo corpo di leggi che avrebbero stabilizzato la compravendita di terreni».[10] In materie che andavano dall'autonomia politica interna all'uso e alla distribuzione di terra, i colonizzatori cominciarono a deviare in modi significativi dalle leggi inglesi che avevano poca o nessuna rilevanza logica in rapporto alla realtà della vita coloniale. Come sottolinea Peter Charles Hoffer: «In teoria esse appartenevano al patrimonio personale del sovrano [ed erano soggette a tutte le sue leggi], ma i fatti furono più forti della teoria. Lontano dall'Inghilterra, le colonie, scarsamente popolate, ricche di risorse naturali, occupate da uomini e donne che erano consci della propria intelligenza e pronti ad afferrare un'occasione quando si presentava, si mossero lentamente verso l'autogoverno».[11]

Una precoce tradizione americana: l'occupazione delle terre

Benché i primi immigrati fossero principalmente sudditi britannici e obbedissero alla legge inglese, una volta che essi si furono stabiliti in America – una realtà profondamente diversa – anche il modo in cui si rapportavano gli uni agli altri cominciò a cambiare. In Inghilterra occupare un appezzamento di terra per un lungo periodo senza alcun titolo era contro la legge. Negli Stati Uniti, non trovando inizialmente resistenza e date le molteplici opportunità, l'occupazione di terra disponibile divenne una pratica comune. L'occupazione delle terre è più vecchia della stessa nazione americana. Secondo lo studio di Amelia Fox

sui precedenti coloniali del sistema fondiario statunitense: «Prima dell'arrivo della Massachusetts Bay Company nel New England, vi erano coloni senza autorizzazione o concessione in varie località nei limiti della baia... i primi coloni del Connecticut erano dal punto di vista legale degli occupanti abusivi dei loro territori e potevano basare i loro diritti solo sull'occupazione e l'acquisto dagli indiani».[12] Nei primi anni della storia del Maryland popolazioni non inglesi, in particolare francesi, risiedevano su terre delle quali non erano state in grado di ottenere il possesso sotto forma di concessione. E nel 1727 i legislatori della Pennsylvania elevarono la loro protesta contro «coloro che continuavano a occupare ogni fazzoletto di terra libera in cui si imbattevano». Questi abusivi dell'America coloniale avevano già occupato e bonificato 100.000 acri di terra, come ha detto uno storico, senza «l'ombra di un diritto».[13]

Nel New England i politici che erano anche proprietari fondiari non trovavano niente di commendevole nell'attività di occupanti abusivi che essi consideravano semplicemente dei fuorilegge. Già nel 1634, nel Massachusetts, la Corte Generale aveva tentato di contenere le occupazioni di terre ordinando che «tutte le concessioni di terre a uomini liberi siano registrate e che una trascrizione sia inviata alla corte stessa. Un'ispezione doveva essere condotta in ogni città da un agente di polizia e da quattro altri uomini liberi».[14] Neanche questo funzionò. La diffusa resistenza di coloro che occupavano la terra a «seguire le ingiunzioni del 1634 e del 1635 costrinsero la Corte Generale [nel 1637] ad agire una volta di più e a richiedere "che qualche misura sia adottata per indurre gli interessati a registrare le loro terre o multare gli inadempienti"».[15]

A ogni modo, in molti casi mancavano gli strumenti legali efficaci per la composizione dei conflitti che sorgevano. Di conseguenza, gli occupanti puntavano a creare una situazione di fatto che apriva spiragli verso la legittimazione dell'occupazione. Molti dei più aspri conflitti ebbero

luogo nei territori «esterni» in gran parte liberi oggi noti come Vermont e Maine. Prima della Rivoluzione americana sia New York sia il New Hampshire rivendicarono il territorio del Vermont.[16] Allo scopo di vanificare le pretese di New York, il governatore del New Hampshire, Benning Wentworth, «agendo sulla base del principio che il possesso era nove decimi della legge... rilasciò concessioni gratuite nella regione a beneficio di cittadini sia del New Hampshire sia del Massachusetts... [Il risultato fu che tra il 1764 e il 1769] 131 territori furono concessi a più di seimila... gruppi scelti».[17]

Ben presto, nella loro scia, *squatter* senza protettori in nessuno stato invasero il territorio. «I coloni cominciarono ad affluire nel Vermont e a stabilirsi ovunque convenisse al loro capriccio.»[18] Subito essi capirono l'importanza dell'azione collettiva e cominciarono a rivolgere «petizioni prima al New Hampshire e poi al governatore di New York per una concessione di terra che includesse i loro insediamenti, o un'ordinanza che li confermasse nelle loro terre».[19] Benché entrambe le colonie cercassero di opporsi alle pretese degli *squatter* avviando contro di loro ripetuti procedimenti di sfratto, il controllo del territorio da parte degli abusivi era così completo che Ethan Allen e i suoi seguaci *squatter* conquistarono per il Vermont la dignità di stato in seguito alla rivoluzione. Risultato primario di questo straordinario trionfo dello «*squatter power*» fu il formale riconoscimento delle loro proprietà.

L'occupazione delle terre fu spesso alimentata da politici possidenti ansiosi di sviluppare e sfruttare le risorse di una colonia. Nella maggior parte delle colonie i politici ritenevano che lo sviluppo territoriale potesse compiersi solo attraverso l'immigrazione. Per raggiungere questo obiettivo, i politici coloniali attribuivano a individui e gruppi concessioni di insediamenti su terre incolte, condizionando il titolo di proprietà all'occupazione e al miglioramento del fondo. In Virginia, secondo Ford, «installarsi in un tratto di ter-

ra vergine voleva dire costruire una casa, piantare un acro di terra, tenere scorte per un anno; se ciò non avveniva nel termine di tre anni, la terra passava allo stato».[20] Per la legge del Massachusetts, i doveri di un colono «includevano prendere effettivo possesso dell'appezzamento e, entro tre anni, costruirvi una casa di determinate dimensioni, solitamente di diciotto o venti piedi quadrati, nonché disboscare da cinque a otto acri per fieno o colture».[21]

Nel Maryland durante il decennio 1670 Lord Baltimore usò occupanti abusivi per «colonizzare territori costieri contesi lungo Eastern Shore e Delaware Bay».[22] In Pennsylvania, nell'intento di evitare che i loro flussi di reddito subissero interruzioni, i Penn «comunicarono che coloro che si erano stabiliti su un pezzo di terra avrebbero potuto acquistarla al prezzo corrente al momento dell'occupazione più gli interessi da quell'epoca meno il valore dei miglioramento apportati; coloro che non potevano acquistare sarebbero stati tenuti a pagare un canone enfiteutico proporzionale al valore monetario.»[23] Tuttavia, come i Penn ebbero modo di scoprire, la disposizione si rivelò di assai difficile attuazione se gli occupanti si rifiutavano di pagare. Divenne chiaro, infatti, che, senza la ricerca di un *modus vivendi* con questi uomini determinati, affamati di terra, che non potevano essere sgomberati, cospicui redditi sarebbero andati inevitabilmente persi... Di conseguenza, l'ufficio del catasto [della Pennsylvania] scelse la linea della connivenza, tollerando molti usi della terra che era impotente a prevenire e ciò diede luogo, oltre ai diritti regolarmente registrati dall'ufficio, a molte specie di titoli particolari, di carattere locale».[24]

Nel definire i diritti che speravano di ottenere tramite queste politiche di accordo, gli occupanti spesso trovarono il sistema formale troppo oneroso o complesso. Come ha notato Amelia Ford, «l'ufficio del catasto era troppo lontano, gli affari troppo confusi, i metodi troppo dilatori per conquistare i pratici» *squatter*.[25] Le leggi inglesi stavano di-

ventando sempre più irrilevanti rispetto al modo in cui molte persone vivevano e lavoravano.

Il nuovo contratto sociale: «i diritti di tomahawk»

Nel caos che circondava la legge, la terra e la proprietà gli immigrati compresero che, se volevano vivere in pace tra di loro, dovevano stabilire un qualche genere di ordine, anche al di fuori della legge ufficiale. Gli occupanti abusivi cominciarono a inventare i loro propri titoli di proprietà extralegale come i «diritti di *tomahawk*», i «diritti di capanna» e i «diritti di grano». I «diritti di *tomahawk*» si acquisivano devitalizzando qualche albero nelle vicinanze della sorgente di un corso d'acqua e marcando la corteccia di uno o più alberi con le iniziali della persona che aveva compiuto la bonifica. Già nel decennio 1660 gli *squatter* del Maryland introdussero l'usanza di marcare alberi sulle terre che desideravano prima di effettuare i rilevamenti con il permesso del *surveyor-general* della colonia.[26] Alla fine della Rivoluzione americana, la pratica di marcare gli alberi per affermare il diritto di possesso di terra era diventata predominante a tal punto che un ufficiale dell'esercito scriveva al ministro della guerra: «Questi uomini della frontiera si sono abituati a insediarsi sulle terre migliori con il diritto di *tomahawks* o di miglioramento, come lo chiamano, presumendo che questo sia titolo sufficiente».[27]

«Diritti di capanna», «diritti di grano» significavano presidiare la terra costruendo una capanna di tronchi o ottenendo un raccolto di grano. Significativamente, questi diritti extralegali erano acquistati, venduti e trasferiti, proprio come i titoli ufficiali.[28] E, se i diritti di capanna o di grano possono non aver conferito a nessuno diritti sulla terra, è indubbio che questi diritti di proprietà extralegali contribuirono a evitare controversie, furono largamente ac-

cettati nelle comunità di frontiera americane e divennero la fonte di titoli legali anni dopo.

Nonostante l'implicita acquiescenza dei politici locali nei confronti di questi accordi extralegali, gli occupanti abusivi continuavano a scontrarsi con un mondo ostile. Da un lato provocavano costantemente le popolazioni indiane, invadendo i loro territori. Dall'altro erano considerati una minaccia dall'élite dei grandi proprietari fondiari, timorosi di vedersi sottrarre vaste proprietà. Ciò spiega perché un membro di quella élite, George Washington, si scagliasse, nel 1783, contro i «banditti che sfidano ogni autorità appropriandosi della crema del paese, con danno di molti.»[29]

Sparare allo sceriffo

I migranti cominciarono a rizzare recinti, arare i campi, costruire abitazioni, trasferire terre ed esercitare il credito molto tempo prima che i governi conferissero loro il diritto di farlo. Nonostante la loro intraprendenza, molte autorità restavano dell'avviso che questi nuovi americani erano in flagrante violazione della legge e dovevano essere perseguiti. Eppure questo non era facile. Anche quando George Washington, il padre degli Stati Uniti, cercò di estromettere coloro che avevano occupato le sue terre in Virginia, il suo avvocato ammonì: «se avrà successo nella sua causa contro gli occupanti della sua proprietà, essi probabilmente metteranno a fuoco i granai e le recinzioni».[30]

Anche i rapporti degli altri stati con gli *squatter* locali cominciarono ad agitarsi. Prima della Rivoluzione immigrati provenienti dal Massachusetts avevano già cominciato a insediarsi nel Maine, un territorio che il Massachusetts rivendicava dal 1691. In un primo tempo, i politici del Massachusetts tollerarono il rapido aumento delle occupazioni di terre nel lontano Maine. Dopo la Rivoluzione, però, con le casse statali vuote e la moneta deprezzata, i politici del Massachusetts guardarono alle vaste terre del Maine come a una fonte importante di nuove entrate.[31] Improvvisamente, gli *squatter* del Maine diventarono un ostacolo alla vendita di grandi appezzamento di terra. Nel 1786 il governo emise un bando che proibiva l'occupazione delle terre nel Maine.[32]

Per rassicurare i potenziali acquirenti il Massachusetts istituì una commissione con il compito di indagare ed esigere i pagamenti dagli abusivi.[33] La maggior parte degli occupanti, tuttavia, rifiutò sia di restituire la terra sia di pagare. Invece di cercare il compromesso con gli occupanti, lo stato ordinò agli sceriffi di mettere in atto procedure legali di sfratto innescando il detonatore di quello che sarebbe stato definito da uno storico «qualcosa di molto simile a una guerra aperta».

«Il tratto più significativo del carattere [degli *squatter*] è un odio violento e implacabile per la legge», è il commento di un avvocato del Maine nel 1800. «Lo sceriffo della contea e i suoi aiutanti sono predestinati a diventare vittime sacrificali e il nome odiato dell'esecuzione [dello sfratto] non spaventa più [gli *squatter*]. Essi proclamano che l'amministrazione della legge deve piegarsi, che gli uomini di legge devono essere estirpati e i loro uffici abbattuti nella polvere».[34] E quando uno sceriffo fu ucciso mentre cercava di espellere uno *squatter*, la giuria rifiutò di riconoscere la colpevolezza dell'accusato. In parte a causa delle ramificazioni politiche delle ostilità tra gli *squatter* del Maine, il Massachusetts acconsentì all'erezione del Maine a stato nel 1820.[35]

Altre colonie fecero del loro meglio per combattere l'occupazione delle terre pubbliche e private. In Pennsylvania coloni scozzesi e irlandesi cominciarono a penetrare in territorio indiano nel 1730, e gli indiani si ritirarono combattendo. Ripetutamente le autorità coloniali cercarono di dissuadere i coloni dal «rubare la terra degli indiani e per dare una lezione fecero bruciare le loro capanne».[36] Dal 1763 al 1768 l'Assemblea della Pennsylvania cercò di fermare le occupazioni di terre addirittura con la pena di

morte, mentre il governatore William Penn fece intervenire l'esercito per sloggiare i coloni illegali.[37] Nonostante queste misure il numero degli *squatter* raddoppiò. In risposta, secondo uno storico del periodo, «infuriato, il governatore proclamò che chiunque avesse occupato le terre degli indiani sarebbe stato giustiziato. Ma fu impossibile trovare giudici e giurie disposti a giudicare questi imputati come pure assicurare la loro detenzione».[38]

La svolta giuridica: «prelazione»

In un paese in cui ogni colono era un immigrato o un parente di immigrati, era inevitabile che gli *squatter* trovassero appoggio tra le autorità coloniali che capivano quanto sarebbe stato difficile applicare la *Common Law* inglese a molti nuovi coloni. Per la legge inglese, nel caso in cui qualcuno avesse erroneamente occupato la terra di un'altra persona eseguendo miglioramenti, non avrebbe mai ricuperato il valore delle opere realizzate. Nelle colonie, tuttavia, data la mancanza di un governo efficace e di registrazioni e rilevazioni affidabili, le autorità dovevano accettare che i miglioramenti apportati, le imposte pagate e gli accordi locali tra vicini fossero considerati fonti accettabili dei diritti di proprietà. Già nel 1642 la colonia della Virginia consentiva al possessore illegale di recuperare il valore di ogni miglioramento apportato al fondo dal suo vero proprietario. Lo statuto della Virginia prevedeva che «se una o più persone hanno coltivato un terreno che appartiene a un altro soggetto, una valutazione dovrà essere fornita tramite il giudizio di dodici uomini».[39] Inoltre, se il proprietario legittimo non era disposto a rimborsare l'occupante per i miglioramenti apportati, questo aveva la facoltà di acquistare la terra al prezzo stabilito da un giurì locale.[40] Lo statuto fu presto imitato da altre colonie. Queste clausole danno un'idea della misura in cui le élite locali

erano simpatetiche nei confronti di coloro che volevano generare un eccesso di valore dalla loro terra.

L'innovazione giuridica che consentiva a un colono di acquistare la terra che aveva migliorato prima che fosse offerta in pubblica vendita divenne nota come prelazione (*preemption*), un principio che sarebbe stato la chiave dell'integrazione delle situazioni proprietarie extralegali nella legge americana per i successivi duecento anni. Politici e giuristi cominciarono a interpretare il termine «miglioramenti» in modi marcatamente vantaggiosi per gli occupanti. Nel North Carolina e in Virginia i diritti di capanna e i diritti di grano costituivano miglioramenti.[41] Nel Massachusetts furono compresi anche i diritti di tomahawk.[42] Significativamente, incorporare questi accordi locali extralegali nella legge «non fu solo un riconoscimento che un qualche indennizzo era dovuto ai primi occupanti per gli oneri sostenuti e i rischi corsi; esso era anche l'espressione di un sentimento diffuso... che lo *squatter* era in realtà un benefattore dello stato e non un trasgressore».[43] Al tempo della Rivoluzione americana i «diritti di grano» degli *squatter* itineranti erano stati trasformati, nelle menti dei più, nei diritti di occupazione dei rudi pionieri. Anche nello stesso momento in cui George Washington proferiva la sua invettiva contro i «banditti» che avevano invaso le sue terre, altrove nel suo stato natale della Virginia altri politici incoraggiavano gli *squatter* tutelando i loro titoli informali.

Per stati con finanze assai povere, la prelazione fu anche una fonte di entrate. In particolare gli stati tassavano gli *squatter* per le rilevazioni relative alle terre che essi avevano migliorato e per l'emissione di titoli legali. Di conseguenza, leggi sulla prelazione proliferarono sia prima sia dopo la Rivoluzione. Nel 1777 il North Carolina aprì un catasto per una contea occidentale, permettendo ai coloni di occupare 640 acri e dando la preferenza a coloro che avevano già occupato terre nell'area.[44] Due anni più tardi la Virginia approvò una legge che dava ai coloni, che avevano oc-

cupato terre sulle sue frontiere occidentali, il diritto di prelazione sulle terre che essi avevano migliorato.[45]

Altri ostacoli legali, altri extralegali

Pur avendo vinto molte battaglie, gli *squatter* americani erano ancora lontani dall'aver vinto la guerra. L'ambivalenza verso l'abusivismo persistette durante il primo secolo di vita degli Stati Uniti, e in nessun luogo ciò era evidente come nel nuovo governo federale, divenuto improvvisamente detentore di un vasto patrimonio di terre demaniali. Dal 1784 al 1850 circa, gli Stati Uniti acquisirono quasi 900 milioni di acri attraverso conquiste o acquisti: l'acquisto della Louisiana (1803) includeva 550 milioni di acri; l'acquisto della Florida (1819), 43 milioni di acri; l'acquisto Gadsen (1853), 19 milioni di acri. La guerra con il Messico (1848) si concluse con la conquista di 334 milioni di acri.[46] Di più, nel 1802, il governo federale aveva acquistato tutti i territori occidentali degli stati della costa orientale.

A cominciare dal 1784, il Congresso degli stati da poco confederati (ma non ancora uniti costituzionalmente) prese a formulare piani per restringere gli accessi e i diritti al demanio nazionale. La risoluzione più importante fu che gli insediamenti del Territorio del Nord-Ovest sarebbero diventati stati con gli stessi diritti e privilegi dei tredici originari.[47] Nel 1785 il Congresso ampliò l'ordinanza dell'anno precedente definendo un sistema di rilevazione e vendita di terre di proprietà pubblica. Ricalcando il modello usato dalle colonie del New England, il sistema di rilevazione divideva la terra in territori di sei miglia quadrate, divisi a loro volta in 36 sezioni di un miglio quadrato ossia 640 acri ciascuna. Una volta effettuata la rilevazione dell'area, i 640 acri venivano venduti a un dollaro l'acro.

Nel 1787 il Congresso consolidò le precedenti ordinanze nella Northwest Ordinance, che disponeva la divisione del

Territorio del Nord-Ovest in diverse sezioni e delineava tre stadi di crescente rappresentatività che avrebbero condotto alla costituzione di stati. In particolare, la legge formulava il concetto di «proprietà assoluta» (i fondi erano detenuti in perpetuo con potere illimitato di venderli o donarli) e forniva la prima garanzia di libertà di contratto negli Stati Uniti.[48] Benché queste leggi federali fornissero un'elegante struttura giuridica per la distribuzione delle terre demaniali – gli storici vedono nella Northwest Ordinance il primo importante traguardo del governo precostituzionale – esse non potevano né controllare né contenere il crescente numero di persone che emigravano verso la periferia della nazione. Un grave problema era dato dal prezzo proibitivo della terra federale. Di fronte a un prezzo di 640 dollari – una grossa somma a quell'epoca – migliaia di emigranti erano immediatamente esclusi dal mercato delle terre federali.[49] Gli estensori della Northwest Ordinance, tuttavia, partivano dal presupposto che i ricchi investitori avrebbero venduto le aree in lotti più piccoli, avrebbero concesso credito agli acquirenti o affittato la terra a condizioni favorevoli. Ma anche queste opzioni speculative erano spesso al di là dei mezzi dei pionieri.[50] Gli emigranti invece «scelsero le incertezze dell'insediamento illegale».[51] E così, decine di migliaia di americani occuparono terre sulla base di accordi extralegali.

Quasi immediatamente il governo operò per marginalizzare e penalizzare i coloni abusivi. Essi furono accesamente attaccati nei dibattiti concernenti l'adozione della Northwest Ordinance. William Butler di New York scrisse: «Devo presumere che il Consiglio sia a conoscenza delle scelleratezze delle popolazioni di questo paese che si affollano da ogni lato per prendere dimora e appropriarsi delle terre non solo degli Stati Uniti ma anche di questo stato, molte centinaia hanno attraversato i fiumi e così ogni giorno, molti con le loro famiglie, la saggezza del Consiglio prenderà spero provvedimenti contro un tale enorme e crescente danno».[52] Profondamente influenzati da questi

sentimenti, i membri del Congresso si proposero di sloggiare gli *squatter* anche con la forza. Nel 1785 il Congresso approvò una risoluzione che proibiva esplicitamente l'occupazione di terre del demanio pubblico e conferiva al ministro della guerra l'autorità per scacciare i coloni abusivi dalle terre federali del Territorio del Nordovest. Questa politica giunse a effetto nella primavera del 1785 alla confluenza dei fiumi Muskingum e Ohio dove l'esercito americano sfrattò dieci famiglie, distrusse le loro case e costruì un forte per impedire loro di ritornare.[53] Quattro anni più tardi il presidente Washington ordinò la distruzione delle capanne e la rimozione delle famiglie che si erano insediate nelle terre di frontiera della Pennsylvania appartenenti agli indiani.[54]

Comunque, benché la maggior parte dei politici desiderasse mantenere la legge stabilita dalla nuova nazione sovrana, alcuni già dubitavano che essa potesse essere applicata in coerenza con i veri interessi della comunità. Ecco perché la questione della prelazione si pose quasi subito all'ordine del giorno.[55] Durante la prima sessione del nuovo Congresso, nel 1789, un membro descrisse vivacemente le scelte che gli *squatter* avevano di fronte:

> Esiste, in questo momento, un gran numero di uomini desiderosi di acquistare un diritto sul suolo sopra il quale risiedono. Che cosa penseranno questi uomini, che hanno scelto di stare in una terra libera, in ansiosa attesa che il governo decida la sua destinazione, per trovare il loro diritto di prelazione accaparrato dall'acquisto di un milione di acri? Aspetteranno di diventare preda di questi uomini?... Essi faranno una di queste due cose: si sposteranno in territorio spagnolo, dove per altro non sono sgraditi, e diventeranno un fattore di aumento della potenza di un paese straniero che divide con noi una frontiera pericolosa; oppure prenderanno questa strada, si muoveranno nel territorio degli Stati Uniti e prenderanno possesso della terra senza la vostra autorizzazione. Che cosa accadrà allora? Essi non pagheranno. Ricorrerete alla forza per allontanarli? È già stato tentato: delle truppe sono state raccolte e inviate... a questo scopo. Hanno messo a fuoco le capanne, abbattuto le recinzioni, devastato i campi di patate; ma tre ore dopo che le truppe se ne erano andate, quegli uomini erano tornati, avevano riparato i danni e sono di nuovo insediati su quella terra in aperta sfida all'Unione.[56]

Tipiche dell'ambivalenza del Congresso a quell'epoca erano le posizioni della Commissione per le proprietà fondiarie pubbliche della Camera dei rappresentanti. Raccomandando che il Congresso respingesse le richieste degli *squatter* per i diritti di prelazione, la Commissione riconosceva che gli *squatter* avevano «con molto lavoro, e nonostante le difficoltà, preso dimora, coltivato e migliorato dei fondi... [e perciò] non solo innalzato il valore dei fondi sui quali rispettivamente si erano insediati, ma anche i fondi viciniori, con grande beneficio degli Stati Uniti». Ciò nonostante, la Commissione sosteneva che concedere «l'indulgenza richiesta avrebbe costituito un incoraggiamento all'intrusione nei fondi pubblici e ciò avrebbe costituito un sacrificio ingiustificabile dell'interesse pubblico».[57] Così, il sentimento prevalente tra i membri del Congresso era di negare loro ogni diritto.

Nei due decenni che seguirono la sua istituzione secondo l'articolo 1 della Costituzione degli Stati Uniti, il Congresso mantenne fermamente il suo antagonismo nei confronti dei coloni che si erano stabiliti illegalmente sulle terre demaniali. Nel 1796 elevò il prezzo minimo delle terre federali da un dollaro, come stabilito nella Land Ordinance del 1785, a due dollari per acro.[58] Nel 1807 il Congresso approvò una misura che prevedeva ammende e carcere per ogni *squatter* che non ottemperasse alla legge una volta che gli fosse stata notificata e che autorizzava, se necessario, l'uso della forza per allontanare i coloni abusivi.[59] Un documento della Commissione per le proprietà fondiarie pubbliche della Camera dei rappresentanti del 1812 rilevava: « Gli insediamenti promiscui e non autorizzati sulle ter-

re di proprietà pubblica sono per molti aspetti dannosi per l'interesse pubblico».[60]

Il problema, tuttavia, era che il Congresso, così come avviene oggi in molti paesi, non aveva il contatto con la realtà: non aveva nessuna idea della dimensione della pressione esercitata dagli *squatter* né aveva i mezzi per mettere in atto le sue disposizioni. Anche l'Ufficio generale del catasto, istituito nel 1812 per rilevare, vendere e registrare le terre demaniali, non era in grado di svolgere il suo lavoro. Incaricata di confermare i certificati fondiari inviati dai funzionari di distretto, la nuova agenzia federale doveva anche sorvegliare la registrazione degli acquisti effettuati a credito. I legislatori speravano che il catasto avrebbe funzionato come centro di informazione al servizio dei cittadini che avanzavano richieste di terra. Ma tutti questi compiti risultarono al di sopra delle capacità del suo piccolo staff, che ben presto si trovò ad accumulare ritardi su quasi tutti i fronti.[61] Come mostra Patricia Nelson Limerick, gli stessi membri del Congresso contribuivano ai problemi dell'Ufficio del catasto: «Per conto dei loro elettori, i membri del Congresso denunciavano la lentezza con cui l'ufficio lavorava; per conto proprio, i membri del Congresso rivolgevano all'ufficio molte delle richieste di informazioni che divoravano il tempo del personale; e in nome dell'economia e della limitazione delle spese i membri del Congresso rifiutavano di aumentare gli stanziamenti per quell'ufficio.»[62]

Inoltre, nei loro primi giorni gli Stati Uniti possedevano risorse finanziarie limitate e dovettero ricorrere ad assegnazioni di terre per compensare certi settori della popolazione. Diversi storici ritengono che con la pratica di emettere «certificati fondiari», che sono stati descritti come «equivalenti ottocenteschi dei buoni viveri» – ossia carta redimibile in terra – il governo incoraggiò l'illegalità e l'occupazione delle terre.[63] Dal 1780 al 1848 il Congresso fornì 2 milioni di acri di terra ai soldati che avevano combattuto nella rivoluzione, 5 milioni ai veterani della guerra

del 1812 e 13 milioni a coloro che avevano combattuto nella guerra contro il Messico. Tra il 1851 e il 1860 il Congresso aggiunse altri 44 milioni di acri per il servizio nella guerra rivoluzionaria, nella guerra del 1812, nelle guerre indiane e nella guerra con il Messico.[64] Quando fu concepita per la prima volta dal Congresso continentale durante la guerra per l'indipendenza, la politica dei certificati fondiari aveva una certa logica in quanto consentiva al governo americano di pagare ufficiali e soldati che lo avevano servito. Il Congresso temeva anche la permanente minaccia militare che la popolazione indigena, o spontaneamente o perché assoldata come mercenari da inglesi o francesi, poneva alla nuova repubblica. Favorire l'insediamento di ex combattenti lungo la frontiera era come risolvere due problemi in uno.

Verso la metà del XIX secolo, tuttavia, emerse un fiorente mercato dei certificati fondiari che alimentò sia le occupazioni di terre sia la speculazione. Su cento militari che ricevevano certificati fondiari, ottantaquattro vendevano i loro diritti sul mercato nero: una situazione simile a quella che si presenta oggi in molti paesi in via di sviluppo ed ex comunisti che hanno messo in atto piani di edilizia residenziale pubblica a favore di determinati gruppi di cittadini.[65] Come ha osservato uno storico, «nessuno prevedeva che mezzo milione di vedove e di anziani beneficiari [del certificato] formasse una barriera contro l'invasione straniera».[66]

Il governo federale diede, inoltre, milioni di acri di terra gratuita alle nuove ferrovie che attraversarono il continente. Durante il XIX secolo, oltre 318 milioni di acri – quasi un quinto di tutta la terra di proprietà federale – furono ceduti, o direttamente alle compagnie ferroviarie private o agli stati che avrebbero poi provveduto a redistribuire la terra alle ferrovie. La logica di questa massiccia distribuzione era che essa avrebbe favorito l'ordinata colonizzazione della frontiera. Benché gran parte della terra fosse di

scarso valore, una porzione apprezzabile conteneva risorse minerarie o suolo arabile.[67]

La parte del leone andò alle ferrovie transcontinentali che ricevevano solo una tratta ogni due lungo il loro percorso, creando una configurazione a scacchiera con terre federali che si alternavano a terre di proprietà delle ferrovie. Il Congresso riteneva che le ferrovie avrebbero venduto rapidamente e a buon mercato la terra non utilizzata per incoraggiare la colonizzazione.[68] Eppure, ancora una volta, la realtà dell'assetto fondiario entrava in contraddizione con le speranze dei politici. Il sistema a scacchiera, secondo uno studioso, «ritardò l'assegnazione di milioni di acri delle terre migliori e ne precluse l'acquisizione».[69]

In alcuni casi condusse persino alla guerra aperta tra le compagnie ferroviarie e i coloni. Stephen Schwartz racconta il conflitto che sorse nel 1880 in California, nella valle di San Joaquin, allora chiamata Mussel Slough, quando coltivatori e allevatori, stabilitisi sulle proprietà della ferrovia, non riuscirono a giungere a un accordo con le compagnie ferroviarie. Ciò condusse non solo a un'azione legale che non poté risolvere il caso, ma anche a sparatorie che causarono la morte di cinque coloni. Nella circostanza lo sceriffo ammise di non poter dire con certezza «chi avesse sparato per primo». Commentando l'incidente in un editoriale il «San Francisco Chronicle» condannò le ferrovie, affermando che «Quali che potessero essere i diritti in senso strettamente giuridico, era innegabile che tutte le sentenze erano in favore dei coloni». In ogni caso, anche la forza era dalla parte dei coloni, visto che, secondo stime ufficiali, per sloggiarli sarebbero occorsi da duecento a mille soldati addestrati.[70]

Gli sforzi del governo federale per costruire un sistema fondiario ordinato non riuscirono a piegare la volontà della gente comune di affermare i propri diritti sul demanio nazionale. Uno *squatter* dotato di lingua sciolta così si espresse: «garantisco che ogni genere di umanità conforme a qualsiasi costituzione formulata in America ha un indubitabile diritto a entrare in qualsiasi terra libera e ...il Congresso non ha il potere di impedirlo».[71] Per diversi decenni nella prima metà del XIX secolo, politici e *squatter* si scontrarono sul modo in cui dovevano essere trasmessi i diritti di proprietà. Tra i politici, «sorse l'interrogativo: "Che fare della terra?" "Darla ai soldati", reclamava qualcuno. "Usarla per rimborsare il debito nazionale", dicevano altri. "Serbarla per necessità future", consigliavano altri ancora, e vi era anche chi riteneva che chiunque lo desiderasse aveva il diritto di occuparla».[72]

Illegalità o conflitto tra sistemi giuridici?

All'inizio del XIX secolo il sistema dei diritti di proprietà americano era allo sbando. Le leggi esistenti sulla proprietà e legislatori antagonistici non facevano che esacerbare la crisi che stava di fronte agli emigranti interni. Nel suo studio seminale sugli *squatter* e le leggi fondiarie in Virginia e nel Kentucky, Paul Gates sostiene che la legislazione formale contribuì a «far aumentare continuamente i costi delle controversie per acclarare i titoli, sfrattare persone portatrici di rivendicazioni rivali e proteggere la terra da intrusioni e saccheggi». Combinandosi «con le spese legali e gli alti interessi sul capitale da prestito», l'inadeguatezza della legge formale fu una «costante minaccia alla sicurezza dell'investimento e tenne i litiganti in una continua agitazione».[73]

Prevedibilmente, gli emigranti che si stabilivano su queste terre, nella maggior parte dei casi, non detenevano alcun titolo formale della loro proprietà e solitamente finivano per dover negoziare per quel titolo non con uno ma con due proprietari; e allora, anche dopo aver acquistato la terra e realizzato migliorie, essi erano probabilmente esposti a procedimenti di sfratto portati avanti da altri detentori di titoli precedenti sul loro appezzamento.[74] Un vi-

sitatore straniero, in viaggio attraverso il Kentucky nel 1802, notò che in ciascuna delle case in cui sostava il proprietario esprimeva dubbi sull'autenticità dei titoli di proprietà dei suoi vicini.[75]

Tra il 1785 e il 1890 il Congresso degli Stati Uniti approvò oltre cinquecento leggi per riformare il sistema proprietario, apparentemente nel senso dell'ideale jeffersoniano di porre la proprietà nelle mani dei privati cittadini. Le procedure complicate associate a queste leggi, tuttavia, ebbero spesso l'effetto di impedire il raggiungimento di questo obiettivo. A confondere ulteriormente le cose, i singoli stati svilupparono proprie normative riguardanti la proprietà e l'assegnazione di terre che in larga misura tutelavano solo le rispettive élite latifondiste. Di conseguenza, i tentativi di riformare il sistema proprietario servivano solo a inasprire i problemi fondiari del paese rendendo gli emigrati estremamente timorosi di perdere quella parvenza di titolo che potevano possedere. Commentando la riforma nel Kentucky, un contemporaneo sottolineava che «molti degli abitanti traggono la sicurezza delle loro proprietà da questa confusione... [e di conseguenza] molti non osano affermare i propri diritti, per paura di essere obbligati a pagare cospicue indennità».[76] Durante il XVIII secolo e l'inizio del diciannovesimo, «a mano a mano che vecchi problemi trovavano soluzione, nuovi ne emergevano. Vi erano croniche difficoltà nel determinare un titolo... [poiché il titolo diventata un] concetto più elusivo della longitudine, più nebuloso del ceppo di un albero o di un fiume. Il titolo divenne un soggetto fastidioso e ingovernabile come la abolita legge sul possesso della terra).[77] In sostanza, le istituzioni giuridiche degli Stati Uniti non erano fondamentalmente in grado di affrontare con efficacia il prorompere delle migrazioni di popolazione.

Nel 1820 il sistema proprietario americano era in un tale stato di disordine che il giudice di Corte Suprema Joseph Story poteva scrivere: «Le ere passeranno probabilmente prima che siano composte le liti sorte [sui diritti di proprietà negli Stati Uniti]... Esse resteranno per sempre un codice sconosciuto, con un loro peculiare linguaggio, da esplorare e studiare come la giurisprudenza di qualche paese straniero».[78] Ironicamente, gli Stati Uniti erano «non una arcaica società conservatrice ma un nuovo stato alla periferia del diritto».[79]

Le leggi statunitensi erano diventate così ingombranti da costituire la pietra d'inciampo per i coloni che volevano tutelare i loro diritti di proprietà e quindi uscire dalla loro condizione di occupanti abusivi. Essi erano lasciati senza alternative se non quella di cominciare a modellare proprie «leggi», specialmente quelle riguardanti la proprietà, attraverso la fusione della legge inglese e delle tradizioni giuridiche sorte in America con il loro caratteristico senso comune. Il risultato fu «una falange di diritti acquisiti»[80] in due sistemi economici e giuridici, uno vigente nei codici e nelle raccolte legislative, l'altro operante nella realtà. Di conseguenza gli Stati Uniti si trovarono con un sistema giuridico pluralistico in cui molti diritti relativi alla proprietà e al possesso dovettero essere definiti da «leggi» informali.

Le istituzioni politiche e giuridiche si trovarono prese tra il rispetto della legge formale e la simpatia verso le esigenze dei coloni di crearsi soluzioni giuridiche proprie. Un discorso di Thomas Jefferson rende perfettamente l'ambivalenza sempre nutrita dai politici verso gli accomodamenti informali. «[Questi accomodamenti] erano talmente multiformi... che nessun principio stabilito dalla legge o dalla giurisprudenza avrebbe potuto essere applicato alla loro determinazione; essendo costruiti su usi e consuetudini sviluppatesi in una data contea, fondati su modi di trasmissione particolari e presenti in quasi ogni titolo, *non potevano assolutamente essere trascurati*».[81]

I politici americani avevano dunque di fronte diverse opzioni. Potevano continuare a ostacolare o ignorare gli abusivi, potevano fare avare concessioni o diventare campioni dei diritti extralegali. L'estensione delle leggi sulle occupazioni di terre – leggi che riconoscevano un diritto alla terra sulla base del miglioramento apportato ad essa – a tutti gli Stati Uniti durante i primi sessant'anni del XIX secolo suggerisce che i politici seguirono sempre più l'ultima opzione. La storia dell'adozione delle leggi sull'occupazione è la storia dell'emergere degli extralegali come forza politica.

Il punto di svolta venne nel nuovo stato del Kentucky, il cui sistema proprietario, come quello di molti stati, era nel più completo disordine. Il suo governatore lamentava che le rivendicazioni sulla terra nel nuovo stato ammontavano a tre volte la sua superficie. Paul Gates sostiene che ciò si doveva a una legge approvata da politici che intendevano venire incontro all'elettorato extralegale tra il 1797 e il 1820. Queste misure contribuirono a stabilire «i due grandi principi di equità nella legge scritta [americana]: il diritto degli occupanti... ai loro miglioramenti e il diritto dei coloni su terre di proprietà privata, purché non contrastati per sette anni e in regola con il pagamento delle imposte, a un titolo chiaro e solido sulla loro terra a dispetto di qualsiasi titolo avverso preesistente».[82] L'importanza della legislazione del Kentucky, comunque, risiede non nel suo contributo alla dottrina giuridica ma nel modo in cui riflette il crescente potere politico dei pionieri. Significativamente, la pressione esercitata dai coloni extralegali sugli organi elettivi avrebbe condotto molti governi statali a respingere una decisione della Corte Suprema avversa alla vasta popolazione extralegale del paese.

Nel 1821 la Corte dichiarò la legge del Kentucky sull'occupazione delle terre incostituzionale.[83] La causa riguardava gli eredi di un grande proprietario fondiario, John Gree, e Richard Biddle, uno *squatter* che si era stabilito illegalmente sulle terre di Green. La terra contesa aveva fatto parte originariamente della Virginia ma ora apparteneva al Kentucky. Nella causa *Green v. Biddle* la Corte Suprema sentenziò contro la legge sull'occupazione delle terre del Kentucky, facendo riferimento alle «norme sulla proprietà» sancite sulla base dei precedenti della *Common Law* inglese.[84]

La decisione favoriva apertamente solo coloro che erano in possesso di titoli legali relativi alla terra che occupavano. Secondo la Corte, la legge del Kentucky «agiva in modo ingiusto e oppressivo perché il proprietario legittimo era costretto a pagare, non solo i reali miglioramenti del fondo, non solo il suo incremento di valore, ma anche le spese sostenute dall'occupante nella realizzazione di pretese migliorie la cui valutazione era piuttosto questione di gusto o ornamenti dettati unicamente dal capriccio».[85] In appello, nel 1823, la Corte riconfermò la sua precedente decisione, sottolineando che le leggi sull'occupazione delle terre privavano «il proprietario legale della terra delle rendite e dei profitti ricevuti dagli occupanti».

I politici che coltivavano il sostegno dei loro elettori extralegali definirono la sentenza «rovinosa» e «causa di grande allarme» per i kentuckiani.[86] La Corte Suprema poteva ignorare la nuova realtà politica – e giuridica – che stava prendendo forma nella frontiera americana in rapida espansione, ma i politici del West dovevano solo guardare fuori delle loro finestre per constatare con quale rapidità il paese stava cambiando. Nei primi decenni del XIX secolo, decine di migliaia di ardimentosi emigranti avevano intrapreso il loro faticoso cammino verso ovest dalle loro originarie colonie dei monti Appalachi per stabilirsi su fertili terre vergini. La popolazione degli Stati Uniti si stava raddoppiando ogni venti anni. Nel 1620 c'erano approssimativamente cinquemila coloni in tutto il Nord America britannico. Nel 1860 la popolazione statunitense

avrebbe superato i 30 milioni. Il cinquanta per cento della popolazione americana viveva a ovest dei monti Appalachi.

I coloni volevano che i tribunali riconoscessero i diritti di proprietà da essi acquisiti.[87] Per cui la reazione violenta, sia sul piano politico che su quello giuridico, alla decisione della Corte Suprema nella causa *Green v. Biddle* nel Kentucky fu una grande vittoria per gli extralegali, ed essi ben presto passarono all'offensiva. Nella mente di molti politici e degli editori di giornali locali il cattivo di turno era ora la Corte Suprema degli Stati Uniti. Un giornale locale parlò di «condotta proditoria» dei giudici che minacciavano di «sterminare» i diritti dei «non residenti» e «alieni».[88] Nel mezzo della polemica sull'autorità della Corte, il potente Richard M. Johnson del Kentucky dichiarò in un discorso al Senato che la decisione «avrebbe rovesciato la deliberata politica [del Kentucky] ...e, in caso di ostinazione, avrebbe prodotto le più disastrose conseguenze, dando luogo a una proliferazione di controversie dove le questioni avevano trovato da anni una composizione e ricacciando tutto ciò che concerne la proprietà fondiaria nella più grande confusione.»[89] Un altro e ancora più influente senatore del Kentucky, Henry Clay, a lungo avversario di un troppo generoso ampliamento dei diritti degli *squatter*, riconobbe: « [Essi] costruiscono case, piantano frutteti, recintano campi, coltivano la terra e fanno crescere le loro famiglie. Intanto, la marea dell'emigrazione scorre sopra di loro, le fattorie grazie ai loro miglioramenti aumentano di valore, si forma una domanda ed essi vendono ai nuovi venuti a un prezzo più alto, e procedono ancora verso l'Ovest... In questo modo, migliaia e decine di migliaia di persone ogni giorno migliorano le loro condizioni».[90] Anche il governatore e l'assemblea legislativa del Kentucky manifestarono la loro opposizione alla decisione della Corte Suprema.[91] Sin dall'inizio la Corte era stata bersaglio dei politici che criticavano l'autorità di un'élite di giudici che nessuno aveva eletto. Ma, in

una straordinaria successione di eventi, anche i giudici del Kentucky respinsero la decisione della Corte Suprema. In un caso analogo, due anni dopo un giudice del Kentucky notò che la sentenza *Green v. Biddle* non poteva essere recepita perché «la causa era stata decisa da tre soli giudici sui sette che componevano la Corte Suprema degli Stati Uniti; e vi era l'opinione che un numero di giudici inferiore alla maggioranza non potesse essere considerato nella condizione di poter dar vita a un principio costituzionale».[92] Nel 1827 un altro giudice del Kentucky rigettava *Biddle*, sottolineando che la legge sulle occupazioni di terre era costituzionale «in casi troppo numerosi per essere citati».[93]

Nella scia del clamore suscitato dalla sentenza *Green v. Biddle* i politici dell'Ovest e i democratici di tutto il paese cominciarono a vedere il sempre più numeroso elettorato degli *squatter* in una luce diversa. Non apparivano più sporchi criminali dediti a scremare le terre migliori del paese ma «nobili pionieri» che contribuivano allo sviluppo della nazione. Ovviamente essi erano anche elettori potenziali.[94] Politici simpatetici cominciarono ad attaccare il sistema di proprietà. Un membro del Congresso del Kansas sottolineava: «Dappertutto in questo stato i coloni hanno occupato terre di proprietà pubblica, hanno realizzato miglioramenti, pagato le ammende, e successivamente si sono visti intimare di lasciare la terra senza risarcimento per decisione del segretario agli interni, per una ragione o per l'altra».[95]

Sforzi federali per sollevare la campana di vetro

Al colmo della controversia sulla sentenza *Green v. Biddle*, Andrew Jackson, un eroe della guerra del 1812 contro gli inglesi e uno schietto sostenitore dei pionieri, fu sul punto di conquistare la presidenza. Quattro anni dopo, finalmente, Jackson divenne presidente. Durante i due mandati della sua amministrazione, a mano a mano che spari-

vano i requisiti censuari per votare ed essere votati alle cariche pubbliche, le scuole pubbliche proliferavano, gli stati umanizzavano i codici penali e chiudevano le prigioni per i debitori, la simpatia per i diritti degli *squatter* continuò ad aumentare. Del pari cresceva l'animosità verso giudici e procuratori, che erano percepiti come agenti zelanti dei ricchi e dei potenti.[96]

Nel 1830 i tredici stati originari erano diventati ventiquattro, compresi sette stati dell'Ovest i cui rappresentanti a Washington erano pienamente impegnati in politiche a favore degli *squatter*. Per ottenere il favore di questo blocco sempre più influente, gli stati del Nord e del Sud entrarono in competizione per dimostrare quanto fossero dalla parte dell'Ovest.[97] Gli stati dell'Ovest e gli *squatter* che in essi avevano il predominio sulla terra cominciarono a flettere i muscoli politici, che intanto non facevano che crescere, e i risultati furono impressionanti. Tra il 1834 e il 1856 Missouri, Alabama, Arkansas, Michigan, Iowa, Mississippi, Wisconsin, Minnesota, Oregon, Kansas e California, tutti adottarono leggi sull'occupazione delle terre simili a quella del Kentucky, respinta dalla Corte Suprema nella sentenza *Green v. Biddle*.[98] Paul Gates sostiene che «nessuna causa decisa dalla Corte Suprema fu mai completamente ribaltata dalle leggi e dai tribunali degli stati, dalla latitanza dei tribunali federali nel fare riferimento a quella sentenza e infine da una legge del Congresso, non contestata, che estendeva la copertura dei tribunali federali agli occupanti come nella controversia *Green v. Biddle*».[99]

Washington finalmente cominciò a capire il messaggio. Mentre nel 1806 la Commissione pubblica per le proprietà fondiarie ritorceva contro gli *squatter* la durezza della loro condizione, nel 1828 la stessa commissione riferiva alla Camera dei rappresentanti che lo *squatter* americano aveva compiuto un prezioso servizio pubblico per il quale meritava un compenso.[100] Lo *squatter* spaventato di un tempo ora era diventato qualcuno «che, con la sua intraprendenza

e laboriosità, aveva creato per sé stesso e la sua famiglia una casa in mezzo alla natura selvaggia e meritava una ricompensa. Aveva facilitato la vendita delle terre demaniali e messo in competizione terre che altrimenti non avrebbero spuntato alcun prezzo e sarebbero rimaste senza offerenti, salvo che per i suoi miglioramenti».[101]

I membri del Congresso cominciarono ad avanzare proposte di legge che contribuivano a facilitare il riassorbimento dei coloni nel sistema legale.[102] Centrale, a questo riguardo, era il meccanismo legale che aveva rappresentato la salvezza degli *squatter* durante il periodo coloniale (e che il Congresso aveva fermamente avversato): la prelazione. Nel 1830 una coalizione di membri del Congresso dell'Ovest e del Sud fecero approvare una legge generale sulla prelazione che si applicava «a ogni colono o occupante di terre di proprietà pubblica... che ne sia ora in possesso e che ne coltivi una parte nell'anno 1829».[103] Uno *squatter* poteva richiedere 160 acri di terra, compresi i fondi che aveva migliorato, per 1,25 dollari per acro. Il pagamento doveva essere effettuato prima che la terra fosse posta in vendita mediante asta pubblica; trasferimento o vendita dei diritti di prelazione erano rigorosamente vietati.

Nel 1832, 1838 e 1840 il Congresso rinnovò la legge generale sulla prelazione del 1830. Ogni volta cercò di rafforzare ulteriormente i diritti degli *squatter* più svantaggiati, cercando nel contempo di eliminare alcuni abusi del principio di prelazione. Per esempio, la legge del 1832 abbassò il minimo ammontare di terra che uno *squatter* doveva acquistare da 160 a 40 acri.

Nel 1841 il principio di prelazione era così saldamente stabilito che il Congresso approvò una legge generale sulla prelazione rivolta al futuro. La legge del 1841 riguardava non solo gli *squatter* esistenti ma «qualsiasi persona... che d'ora innanzi si stabilirà su terre di proprietà pubblica».[104] La terra occupata avrebbe dovuto essere oggetto di rilevazione, ma anche questa previsione alla fine fu rovesciata.[105]

Sforzi extralegali per sollevare la campana di vetro

Spesso geograficamente isolati dai dibattiti politici e costituzionali sulla proprietà, molti *squatter* fecero tutto ciò che era in loro potere per difendere la terra da loro occupata; alcuni pagarono due volte lo stesso appezzamento, altri sborsarono enormi parcelle agli avvocati perché rendessero la loro terra legale.[106] Molti non avevano i mezzi per coprire i costi del sistema giudiziario legale, per cui istituirono propri sistemi extralegali per avere accesso e detenere proprietà immobiliari nella frontiera americana. Per tutti gli scopi pratici, essi presero la legge nelle loro mani e costrinsero le istituzioni a seguire la loro direzione. Ai politici occorse un po' di tempo prima di accorgersi che, a fianco della legge ufficiale, avevano preso forma contratti sociali extralegali e che questi costituivano ormai parte essenziale del sistema dei diritti di proprietà della nazione; che per stabilire un sistema giuridico tale da poter essere applicato in tutto il paese essi avrebbero dovuto afferrare il modo in cui il popolo stava definendo, usando e distribuendo i diritti di proprietà.

Due importanti esempi servono a illustrare l'emergere di organizzazioni informali per la protezione dei diritti di proprietà acquisiti: le associazioni per la rivendicazione dei diritti che proliferarono in tutto il Midwest americano durante la prima metà del XIX secolo, e i distretti minerari che riempirono il West dopo la scoperta dell'oro in California. Per molto storici americani, le associazioni per la rivendicazione dei diritti e le regolamentazioni minerarie rappresentarono la «manifestazione della capacità di azione democratica dell'uomo della frontiera».[107] Altri hanno sostenuto che queste organizzazioni operavano «come cortine fumogene per oscurare il furto di terra da possessori in buona fede».[108] Ma non è il caso di approfondire questo dibattito. Quello che mi interessa delle associazioni per la rivendicazione dei diritti e delle organizzazioni dei minatori è che esse mostrano che i gruppi extralegali ebbero un ruolo importante nella definizione dei diritti di proprietà negli Stati Uniti e nell'incremento del valore della terra. Benché tecnicamente invasori di terre del pubblico demanio, gli *squatter* possedevano, secondo le parole di Donald Pisani, «una mentalità giuridica radicata nella convinzione che "il popolo" aveva più diritto degli esperti legali di definire e interpretare le norme».[109] A questo fine, le organizzazioni extralegali svolsero una varietà di funzioni, dalla negoziazione con il governo alla registrazione delle proprietà e dei diritti rivendicati dagli *squatter*.

Associazioni per le rivendicazioni dei diritti

Le associazioni per la rivendicazione dei diritti del Midwest americano erano originariamente costituite da coloni per proteggere i propri diritti nei confronti di speculatori e titolari di diritti precedenti. Due associazioni per le rivendicazioni dello Iowa, per esempio, si costituirono per tutelare i diritti di ciascun membro per un periodo di due anni dopo la vendita delle terre.[110] Allan Bogue, uno storico di questi «club per le rivendicazioni» dello Iowa, nota che «lo *squatter* poteva contare sul fatto che i suoi compagni di club sarebbero venuti in suo aiuto se titolari di diritti precedenti fossero comparsi a minacciare le sue proprietà e... i suoi amici avrebbero intimidito gli speculatori che avessero cercato di offrire più di lui all'asta per la vendita della terra».[111] Uno storico locale dello Iowa spiegava che:

> quando un vero colono – uno che voleva la terra per avere una casa e un'occupazione immediata... – si stabiliva su una porzione di territorio controllato [dall'associazione], contro di lui si avventavano come una muta di cani ed egli era messo davanti all'alternativa se abbandonare la pretesa o pagare quello che loro ritenevano fosse giusto... [Se] il colono esprimeva

dubbi sulla loro priorità nella rivendicazione del sito, [l'associazione] aveva sempre uno o più testimoni pronti a dichiarare la validità dell'interesse che l'associazione affermava.[112]

Le associazioni amministravano la loro essenziale e primitiva giustizia. Un ministro del culto una volta chiese al membro di un'associazione che cosa sarebbe accaduto se un sedicente titolare di un diritto precedente fosse riuscito ad acquistare la terra. Lo *squatter* rispose: «Lo ammazzerei, e grazie all'accordo tra i coloni, sarei protetto e, nel caso fossi processato, nessun colono membro della giuria oserebbe emettere un verdetto contro di me».[113] Più tipicamente, tuttavia, le associazioni per le rivendicazioni fornivano almeno l'illusione di un giusto processo, convocando giurie – di *squatter* – a pronunciarsi su casi di titoli precedenti. In una contea dell'Iowa, il preteso detentore di un titolo precedente che cercava di attribuirsi un secondo appezzamento posseduto da un membro di un'associazione per le rivendicazioni «in un'ora» fu portato da «una ventina di uomini decisi » dinanzi a una giuria di coloni.[114]

Ma la funzione dell'associazione andava al di là della protezione nei confronti di terzi tutto sommato nell'ambito della legge ufficiale. Per esempio, membri dell'associazione, «solitamente gli *squatter* che per primi avevano occupato delle terre nell'area, si accordavano per non fare rilanci ostili tra di loro nelle aste e per impedire agli altri di fare rilanci contro membri» dell'associazione.[115] Il preambolo dello statuto di un'associazione per le rivendicazioni descrive candidamente le sue finalità:

> Poiché, con la sanzione del governo, siamo diventati coloni di queste terre e abbiamo speso tempo e denaro per migliorarle, ci sentiamo giustamente titolari del diritto di acquistarle a un prezzo normale. E poiché ci sono molte persone disposte a interferire nei nostri diritti e, quindi, a creare sfiducia, agitazione e allarme, si decide che nel nostro caso c'è salvezza solo nell'Unione – e nella determinazione a comporre amichevolmente ogni controversia tra noi, a ricambiare le concessioni e a evitare ogni cosa che possa avere una tendenza a creare sfiducia e agitazione; a rispettare senza riserve le guardie delle diverse commissioni e a difenderle nello svolgimento dei diversi compiti loro assegnati.[116]

Di questo documento colpisce in particolare la somiglianza con i «contratti di insediamento» che gruppi di *squatter* stipulano oggi in gran parte del Terzo Mondo.

Ogni associazione per le rivendicazioni redigeva il suo statuto e i suoi regolamenti, eleggeva funzionari, stabiliva i modi di decidere una controversia e le procedure di registrazione e di tutela delle rivendicazioni.[117] Lo statuto dell'associazione di Johnson County, nell'Iowa, per esempio, prevedeva un presidente, un vicepresidente, un impiegato e un cancelliere, l'elezione di sette giudici, cinque qualsiasi dei quali potevano comporre un tribunale e decidere le controversie; l'elezione di due sceriffi incaricati di far applicare le regole dell'associazione; procedure che specificavano i diritti di proprietà sulla terra.[118] Secondo Allan Bogue, la maggior parte «delle normative riguardava la dimensione delle rivendicazioni ammesse, le indicazioni per marcare, registrare e trasferire le terre rivendicate; le procedure da seguire quando i diritti dei membri del club erano contestati da altri membri, quando i membri erano minacciati da pretesi detentori di titoli precedenti e quando arrivava il giorno della vendita della terra».[119] I contratti di insediamento delle associazioni per le rivendicazioni operavano chiaramente per un incremento del valore della terra che gli *squatter* rivendicavano. Nelle contee di Poweshiek, Johnson e Webster nell'Iowa associazioni per le rivendicazioni stilarono specifiche «regole per stabilire il grado al quale il membro deve migliorare la terra rivendicata».[120] Le associazioni stabilirono inoltre i limiti superiori e inferiori delle dimensioni delle terre rivendicate da tutelare, e molte consentirono ai loro membri di vendere le

rivendicazioni per realizzare il valore dei loro beni. Molti membri, tuttavia, «non erano soddisfatti della quantità di terra cui la legge consentiva loro di aspirare, ma avanzavano pretesi diritti su porzioni di territorio così vaste che in qualche caso era difficile per un compratore trovare un lotto non sottoposto a rivendicazione».[121]Questa pratica aveva il tacito supporto della maggior parte dei membri delle associazioni. Benché denunciassero i grandi speculatori, essi stessi, come osserva White, erano «speculatori su piccola scala».[122] Le associazioni per le rivendicazioni nella storia americana furono più di un sistema per proteggere le concessioni terriere; furono usate per proteggere il *commercio* delle rivendicazioni.[123]

E così le associazioni per le rivendicazioni contribuirono a creare «un genere di legge comune... istituita dal comune consenso e dalla comune necessità».[124] Come Tatter notava ancora: «Benché la legge sulle rivendicazioni non sia una legge emanata dagli Stati Uniti o dalle costituzioni del territorio nondimeno essa è legge, redatta e derivata dai sovrani stessi, e il suo mandato è imperativo».[125] I coloni, comunque, non sostituirono completamente la legge ufficiale. I loro accordi extralegali ebbero la funzione di tappe intermedie sulla strada della rispettabilità legale.

Organizzazioni di minatori

Il 24 gennaio 1848 James Marshall e un gruppo di indiani e mormoni scoprirono l'oro lungo l'American River in California. Benché i minatori giurassero di mantenere il segreto, in quattro mesi la notizia della loro scoperta aveva raggiunto i giornali di San Francisco. La scoperta «innescò probabilmente la più grande migrazione umana spontanea nella storia mondiale fino ad allora nella corsa all'oro della California».[126] L'effetto immediato fu profondo: «Agricoltori lasciarono i loro aratri nei campi. Soldati e marinai

disertarono. Bottegai abbandonarono il loro negozio. San Francisco divenne in una notte una città fantasma».[127] Nel giro di un anno vi furono in California 100.000 minatori; due anni dopo erano circa 300.000.

Quando gli speranzosi cercatori giunsero in California in cerca di fortuna non trovarono «né recinti né sorveglianti».[128] Nondimeno, legalmente, essi erano trasgressori della legge perché sulla maggior parte della terra oggetto delle loro prospezioni insistevano centinaia di interessi in competizione.[129] Al tempo della corsa all'oro la maggior parte della terra era di proprietà del governo federale, il 9 per cento della superficie totale della California era coperta da concessioni di terre messicane, mentre gran parte dell'area restante era deserta, montuosa o comunque inaccessibile.[130] E, a dispetto del fatto che il governo federale stava producendo, come abbiamo visto, centinaia di regolamenti sull'uso del suolo, gli Stati Uniti non avevano nessuna legge che regolasse la vendita o l'affitto di terre federali contenenti metalli preziosi.[131]Inoltre, il Congresso aveva escluso esplicitamente «i territori minerari» dalla legge generale sulla prelazione del 1841.

La miscela infiammabile di concessioni di terre messicane, proprietà assenteista, coloni affamati di terra e carenza di una legge federale suscettibile di applicazione creò un'immediata necessità di accordi extralegali. Storici come Pisani ritengono che i coloni non avessero molta scelta: se «si fossero stabiliti sulle terre rivendicate dai messicani nella speranza che i loro diritti non sarebbero stati riconosciuti, avrebbero corso il rischio di perdere le loro migliorie. Ma se avessero acquistato la terra da un occupante i cui confini erano suscettibili di successiva rettifica o la cui richiesta poteva essere successivamente respinta, avrebbero corso il rischio di perdere, oltre al valore del loro miglioramento, anche il costo della terra».[132] Mentre i coloni stipulavano i loro accordi, il governo cercava una soluzione basata sulla legge vigente. Il problema era che il governo si

muoveva di gran lunga troppo lentamente. Nel 1851 il Congresso istituì una commissione per accertare la validità delle concessioni terriere spagnole e messicane. Benché l'incarico ufficiale della commissione durasse fino al 1856, i tribunali e l'Ufficio generale del catasto continuarono la loro attività ancora per diversi anni. Il risultato fu che i coloni dovettero fare sempre più assegnamento sulle proprie norme extralegali per mantenere un po' di ordine. Vi furono costretti perché, secondo le parole di Pisani, «Più si protraeva il processo di conferma, più diventavano probabili le liti e la violenza».[133]

Come gli *squatter* delle associazioni per le rivendicazioni del Midwest, i minatori avevano due precedenti dalla loro parte: il diritto di prelazione e il diritto degli occupanti ai propri miglioramenti.[134] Così essi costituirono organizzazioni per regolare i loro diritti extralegali e stipulare le obbligazioni che i minatori individuali si assumevano verso le terre invase. Questi contratti di insediamento divennero noti come «regole del distretto minerario». I minatori sapevano che, se stilavano le loro regole accuratamente, con la massima attenzione alla legge vigente, presto o tardi il governo sarebbe venuto a patti con loro.

I minatori lasciarono ben poco al caso. La maggior parte delle regole comprendevano generalmente nove fasi distinte. Primo, i minatori esponevano avvisi o usavano il passaparola per annunciare un raduno di massa in una località ben conosciuta per costituire un nuovo distretto. Secondo, tra le cose più importanti da deliberare al raduno, i minatori stabilivano i confini e la giurisdizione del distretto e gli davano un nome (solitamente ispirato a qualche caratteristica geografica dell'area, alla prima concessione rivendicata o al nome di chi aveva organizzato il distretto). Terzo, i minatori ponevano restrizioni al possesso relativamente al numero di concessioni rivendicate in locazione o acquisto. Nella maggior parte dei distretti minerari, allo scopritore di un nuovo filone era normalmente

consentita una doppia concessione mentre agli altri ne toccava una a persona. Non vi era solitamente limite su concessioni di acquisto qualora l'acquisto fosse stato effettuato «sulla buona fede per un cospicuo corrispettivo con atti registrati e certificati di proprietà emessi dal cancelliere».

Quarto, il distretto minerario limitava la partecipazione e i diritti ai cittadini statunitensi o a coloro che erano in procinto di diventare cittadini. Messicani e asiatici erano così generalmente esclusi in omaggio ai pregiudizi razziali dell'epoca. I minatori messicani e asiatici erano anche accusati di non «contribuire alla prosperità del popolo appropriandosi delle ricchezze che esso aveva guadagnato col duro lavoro» e di minacciare il morale dei «giovani [americani] ...senza influenze domestiche». Quinto, le regole fissavano le dimensioni della concessione mineraria in sé stessa tra i 150 e i 300 piedi di lunghezza per quelle maggiori fino alla dimensione di una pala da minatore per gli scavi più piccoli. Un diritto di passaggio era solitamente dato su ogni lato della concessione per scavare i tunnel ed espellere i detriti nella misura in cui ciò non interferiva con i diritti della concessione del vicino. Sesto, le regole tracciavano linee guida sul modo di identificare i confini delle concessioni. Solitamente, la concessione veniva iniziata esponendo un avviso datato, con il nome del conduttore, il distretto e la contea. Settimo, le regole istituivano la cancelleria, dove erano tenute tutte le registrazioni ufficiali del distretto, e specificavano come dovevano essere registrate le concessioni. Spesso i cancellieri erano eletti per un anno. Cosa ancora più importante, le regole imponevano ai minatori di «registrare gli avvisi delle loro azioni da cinque a trenta giorni a partire dalla data di esposizione sulla concessione e il cancelliere era incaricato di iscrivere queste registrazioni in un libro e di registrare anche i trasferimenti di titoli all'interno del distretto». Ottavo, le regole stabilivano i requisiti per sviluppare le concessioni indicando «tempo, misura e carattere» del lavoro da fare al

fine di tenere una concessione. La «pena per l'inosservanza era sempre la possibilità di confisca». Infine, le regole stabilivano un sistema per comporre le liti.[135]

Di fronte al vuoto della legislazione mineraria federale, i minatori, con acume giuridico, crearono una specie di legge mineraria simulata. Negoziando tra loro, i minatori si diedero da fare per tutelare i loro diritti e incrementare il valore delle loro proprietà finché il governo non giungesse a convalidare i loro diritti. Creare diritti di proprietà con mezzi extralegali non era certo una rarità. L'illegalità – come oggi nel Terzo Mondo – era dominante. Negli anni immediatamente successivi alla scoperta dell'oro la California contava circa ottocento giurisdizioni separate, ognuna con le sue regole.[136] Ogni giurisdizione otteneva la sua iniziale legittimazione e la sua forza dal consenso dei membri. Charles Howars Shinn nota che «nessun *alcade*, nessun consiglio, nessun giudice di pace fu mai imposto su un distretto da un potere esterno. Il distretto fu in molte regioni l'unità di organizzazione politica per molto tempo dopo la creazione dello stato; i delegati di distretti confinanti spesso si riunivano a consulto su questioni di confini o di governo locale, e riferivano alle loro rispettive basi in raduni all'aperto, sul fianco di una collina o sulla riva di un fiume».[137]

Alla fine molti politici si fecero sostenitori delle rivendicazioni dei minatori e i tribunali sanzionarono i loro accordi extralegali. Nel 1861 un giudice della Corte Suprema della California espresse un commento sulla legittimità degli accordi extralegali dei minatori nella sentenza *Gore v. McBrennan*: «è sufficiente che i minatori concordino – sia in riunioni pubbliche sia dopo avviso in termini di legge – sulle loro leggi locali e che queste siano riconosciute come le norme dei territori limitrofi, a meno che non sia dimostrata una frode o altra analoga causa di rigetto delle leggi».[138]

Una ragione della pronta accettazione delle regole dei distretti minerari fu che queste erano spesso redatte sulla base di principi, idee e procedure non molto diverse da

quelle della vigente legge ufficiale. Lacy sottolinea che le regole di distretto «riflettevano la saggezza accumulata e le consuetudini... delle Assemblee delle miniere di stagno della Cornovaglia, delle pratiche dell'High Peack District e della Barmote Court di Derbyshire; dell'organizzazione e delle pratiche dei *burgermeister* di Sassonia; delle ordinanze della Spagna coloniale nei vicereami della Nuova Spagna e del Perù; e di alcune pratiche dei distretti minerari della fascia del piombo del Missouri».[139] Per esempio, «dove un minatore occupava la concessione seguendo le regole e le consuetudini, l'effettivo possesso di una parte soltanto della concessione con dati confini gli conferiva un diritto di possesso sull'intera concessione. Questo sembrerebbe qualcosa di più dell'applicazione [di un aspetto] della legge sull'usucapione».[140] Un legale dei minatori esaminò come la loro legge correva parallela e semplificava il sistema formale dei diritti di proprietà:

> Nella legge mineraria, il conduttore è il registro immobiliare di sé stesso: prende in consegna la terra, rilascia a sé stesso un titolo di possesso, fissa i confini, annuncia a sé stesso di essere diventato proprietario... L'annuncio sostituisce la domanda scritta; l'apposizione dei confini corrisponde allo scopo di una rilevazione; la legge mineraria è la concessione, e l'annotazione presso la cancelleria locale è la registrazione. La sola autorità è il grande pubblico, che i minatori rappresentano, e la cui legge è inesorabile.[141]

Questa fusione di informale e di modelli giuridici esistenti colmava il vuoto della legge formale sulle vaste distese minerarie d'America, proprio come le organizzazioni per le occupazioni abusive fanno oggi nel Terzo Mondo. Durante il decennio 1850 il Congresso non fece nessuno sforzo per conquistare le ricchezze minerarie del West. Gli storici suggeriscono che forse il successo dei minatori nell'autogoverno piaceva alla filosofia politica del tempo, o forse il paese era troppo preoccupato per il tema della

schiavitù e dalla minaccia di secessione degli Stati del Sud.[142] Forse i giuristi tra i legislatori degli Stati Uniti riconoscevano a vista una buona legge. Una cosa, comunque, è chiara: l'inazione del Congresso aggiunse credibilità al contratto sociale che i minatori avevano non soltanto concepito ma messo in atto.[143]

Negli anni 1860, tuttavia, la guerra civile, la necessità di fondi per condurla e gli interessi degli investitori in California, Nevada e Colorado indussero il Congresso a consolidare migliaia di leggi minerarie in un sistema integrato. Gli interessi degli investitori per i titoli fondiari svolsero un ruolo preminente nel dibattito. Un contemporaneo osservò che a causa della mancanza di un sistema di titoli standardizzati «i capitalisti non erano disposti a spendere il loro denaro nello scavo costoso di un pozzo e nell'allestimento di macchinari e edifici per dimostrare una vena che la legge dei minatori avrebbe potuto suddividere all'infinito a seconda della sua ricchezza».[144] Il governo federale cominciò seriamente a considerare come regolare l'attività mineraria nelle terre federali.[145] Secondo Lacy, una delle maggiori preoccupazioni dei membri del Congresso eletti nel West era il «clamore sulla sicurezza del titolo e la capacità di acquistare terre minerarie a un prezzo ragionevole».[146]

Nel 1866 il Congresso per la prima volta dichiarò le terre minerarie del paese ufficialmente aperte alla prospezione dei cittadini degli Stati Uniti: la decisione giungeva diciotto anni dopo che centinaia di migliaia di minatori si erano lanciati nella corsa all'oro nelle terre federali della California. La legge del 1866 affermava esplicitamente che qualsiasi prospezione di minerali sarebbe stata soggetta a tutte le norme e le consuetudini dei minatori nei diversi «distretti minerari», purché non in contrasto con le leggi degli Stati Uniti.[147] Lo scopo della legge era non distruggere i diritti nati al di fuori della legge ma rafforzarli «con alcune regolamentazioni generali relative alle modalità di detenzione e di esercizio dei medesimi, che siano non in

conflitto con le leggi minerarie esistenti, ma semplicemente diano uniformità e coerenza all'intero sistema.[148] Un altro aspetto significativo di questa prima legge mineraria fu che «la sostanza del progetto veniva direttamente dalla regolamentazione del filone minerario del Grass Valley Mining District della contea del Nevada, California... e del Gold Mountain Mining District di Storey County, Nevada».[149] Approvando la legge, il Congresso si spinse fino a esaltare il genio americano nel creare accordi extralegali:

> È essenziale che questo imponente sistema, istituito dai cittadini nell'esercizio delle loro più preziose capacità e tale da evidenziare con la più alta testimonianza possibile il peculiare genio americano per fondare l'imperio e l'ordine, sia preservato e affermato. La sovranità popolare è qui dispiegata in uno dei suoi aspetti principali e semplicemente ci invita non a distruggere, ma a porre sopra di esso il suggello del potere nazionale e di una indiscussa autorità.[150]

Dunque, la legge del 1866 non solo riconobbe la legittimità dei contratti sociali nati al di fuori della legge ufficiale, ma incorporò principi e diritti che erano stati conquistati dai coloni con la prelazione e le rivendicazioni di insediamento. La legge inoltre estendeva i diritti di privativa a ogni persona o associazione che avesse speso 1.000 dollari di lavoro e nei miglioramenti su una concessione, anche se non ancora sottoposta a rilevazione. Si trattava di un esplicito riconoscimento che il valore aggiunto ai beni patrimoniali era qualcosa che la legge intendeva incoraggiare e proteggere.

Il 10 maggio 1872, il Congresso approvò le legge mineraria generale, che stabiliva una struttura formale base della legislazione mineraria americana che è tuttora in vigore. La legge incorpora i due più importanti principi della norma del 1866: il riconoscimento della legge dei minatori e il diritto di chiunque migliori una miniera di acquistare il titolo dallo stato a un prezzo ragionevole.[151] Nell'arco di ven-

ti anni diritti e accordi minerari nati al di fuori della legge erano stati integrati in un nuovo sistema formale. Anche la Corte Suprema, la cui ostilità verso i diritti informali aveva innescato una violenta reazione pro-*squatter*, riaffermò la validità delle leggi minerarie federali del 1866 e del 1872 nella sentenza *Jennison v. Kirk*. Secondo la Corte i due provvedimenti «davano la sanzione del governo ai diritti possessori acquisiti sulla base delle consuetudini e delle leggi locali, e delle decisioni dei tribunali... [e] riconoscevano l'impegno del governo a rispettare i diritti privati che si erano consolidati con il suo tacito consenso e approvazione. Essi proponevano non un nuovo sistema, ma sancivano e regolavano un sistema già stabilito, al quale i cittadini mostravano attaccamento».[152] Nel 1880 le norme e le consuetudini informali del distretto minerario venivano integrate nel sistema coerente di una legge formale sulla proprietà.[153]

Alla fine del XIX secolo governanti e magistrati americani giungevano al termine di un lungo viaggio nell'area della legislazione sulla proprietà ed erano gli *squatter* che li avevano condotti là. Questo era vero anche per le abitazioni: nel 1862, quando il Congresso approvò il celebre Homestead Act che attribuiva 160 acri liberi a ogni colono disposto a vivere su quella terra per cinque anni e svilupparla, non faceva altro che sancire quanto i coloni avevano già fatto da sé.[154] Nonostante la fama leggendaria dell'Homestead Act, la maggior parte dei coloni era già insediata quando la legge fu votata. «Tra il 1862 e il 1890 la popolazione degli Stati Uniti crebbe di 32 milioni di persone, ma solo 2 milioni di loro si stabilirono nelle 372.649 fattorie assegnate tramite lo Homestead Act».[155] Al tempo in cui il Congresso diede l'approvazione finale al provvedimento, i coloni già potevano scegliere tra diverse alternative legali per acquisire un titolo legale su terre demaniali.[156] Storicamente, comunque, lo Homestead Act ebbe effettivamente un grande valore simbolico, rappresentando la fine di una

lotta lunga, sfibrante e amara tra una legge elitaria e un nuovo ordine scaturito dalla migrazione di massa e dalle esigenze di una società aperta e sostenibile. Accogliendo finalmente molti degli accordi extralegali dei coloni, la legge formale non fece altro che legittimare sé stessa, diventando la regola della maggior parte del popolo degli Stati Uniti piuttosto che l'eccezione.

Significato per il Terzo Mondo e per i paesi ex comunisti

Per i paesi in via di sviluppo ed ex comunisti che cercano di compiere la loro transizione al capitalismo, l'esperienza americana è estremamente significativa. Il riconoscimento e l'integrazione dei diritti di proprietà informali fu un elemento chiave della trasformazione degli Stati Uniti nell'economia di mercato e nel produttore di capitale più importante del mondo. Come sottolinea Gordon Wood, ciò che accadde in questa epoca nella società e nella cultura fu «qualcosa di memorabile [...] che liberò aspirazioni ed energie della gente comune come non era mai accaduto nella storia americana».[157]

Quel qualcosa di memorabile fu una rivoluzione nel diritto ai diritti di proprietà. Gli americani, in modo non sempre entusiasta e neanche consapevole, gradualmente legittimarono le norme e gli accordi informali relativi alla proprietà creati dai più poveri e li integrarono nella legislazione fondiaria. All'inizio del XIX secolo le informazioni sulla proprietà e le norme che la governavano erano disperse, atomizzate e sconnesse. Erano disponibili in rudimentali raccolte, note personali, statuti informali, regolamenti distrettuali o testimonianze orali in ogni fattoria, miniera, insediamento urbano. Come nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti di oggi, la maggior parte di queste informazioni si riferiva solo alla comunità locale e non era disponibile entro nessuna rete coerente di rappresentazio-

ni sistematizzate. Anche se probabilmente andava oltre le intenzioni e persino la comprensione degli uomini di governo americani, quando essi costruirono leggi nazionali come quella sulle prelazione o sulle miniere, stavano creando le forme di rappresentazione che integravano tutti i dati isolati e dispersi sulla proprietà in un nuovo sistema di proprietà formale.

Non fu un compito facile, né svelto; non fu nemmeno esente da violenza. Ma l'esperienza americana è molto simile a quanto sta avvenendo oggi nel Terzo Mondo e nei paesi ex comunisti: la legge ufficiale non è stata capace di tenere il passo con l'iniziativa popolare e il governo ha perso il controllo. Di conseguenza, il popolo al di fuori dell'Occidente vive oggi in un mondo di paradossi simile a quello descritto da G. Edward White: «Quando il minatore lasciava la sua baracca e andava al lavoro, impiegava l'ultimo grido della tecnologia industriale. Quando l'agricoltore usciva dalla sua capanna, spesso usava le più moderne macchine agricole».[158]Anche gli uomini del Terzo Mondo vivono e lavorano in capanne e *slum*, fianco a fianco con televisori e macchine utensili. Anch'essi sono organizzati in associazioni per le rivendicazioni. E i loro governi hanno cominciato a riconoscere loro diritti di prelazione.

Ma quello che ancora non hanno è un diritto efficacemente concepito a ottenere che la loro proprietà sia integrata in un sistema giuridico formale che consenta loro di usarla per creare capitale. Attraverso l'occupazione delle terre, la prelazione, l'assegnazione delle terre demaniali, le leggi minerarie e così via, gli americani hanno costruito un nuovo concetto di proprietà «che sottolineava il suo aspetto dinamico, associandola con la crescita economica», e che sostituiva un concetto «che sottolineava il suo carattere statico, associandolo con la protezione da cambiamenti troppo rapidi».[159] La proprietà americana si trasformò da mezzo per preservare un vecchio ordine economico a potente strumento per crearne uno nuovo. Il risultato fu l'espansione dei mercati e dei capitali necessari ad alimentare una crescita economica esplosiva. Questo fu il «memorabile» cambiamento che ancora traina la crescita economica statunitense.

In ultima analisi, le lezioni della transizione degli Stati Uniti verso il formalismo non sono rinvenibili in dettagli tecnici, ma in cambiamenti negli atteggiamenti politici e nelle grandi tendenze giuridiche. Votando leggi che integravano la popolazione extralegale, i politici americani esprimevano l'idea rivoluzionaria che le istituzioni giuridiche possono sopravvivere solo se corrispondono a esigenze sociali.[160] Il sistema giuridico americano trovò la sua energia perché fu costruito sull'esperienza del popolo americano e sugli accordi informali da esso creati, respingendo la dottrina giuridica britannica che aveva ben poco a che fare con i problemi specifici degli Stati Uniti. Nel lungo e arduo processo di integrazione dei diritti di proprietà extralegali i legislatori e i giuristi americani crearono un nuovo sistema molto più favorevole a un'economia di mercato produttiva e dinamica. Questo processo costituì una rivoluzione generata dalle aspettative legali della gente normale, che il governo sviluppò in una struttura formale sistematizzata e professionale.

Con ciò non si intende dire che i paesi in via di sviluppo ed ex comunisti dovrebbero imitare pedissequamente la transizione americana. Vi sono nell'esperienza statunitense una quantità di conseguenze negative che dovrebbero essere accuratamente evitate. Ma, come abbiamo già visto, c'è molto da imparare. La principale lezione è questa: pretendere che gli accordi informali non esistano o cercare di reprimerli, senza una strategia per convogliarli nel settore legale è un'impresa vana, specialmente nel mondo in via di sviluppo dove, come abbiamo visto nel Capitolo 2, il settore informale oggi comprende la maggioranza della popolazione e detiene migliaia di miliardi di dollari di capitale morto.

Gli sforzi per creare una rivoluzione della proprietà nel

Terzo Mondo e nei paesi ex comunisti dovranno affrontare esigenze, ostacoli e opportunità specifiche. Dobbiamo fare i conti con altre rivoluzioni in corso nelle comunicazioni, nella tecnologia dell'informazione e nella rapida urbanizzazione, ma la situazione di base è la stessa. Oggi, in molti paesi in via di sviluppo ed ex comunisti, il diritto di proprietà non ha più influenza sul modo in cui la maggioranza della popolazione vive e lavora. Come può aspirare alla legittimazione un sistema giuridico che taglia fuori l'80 per cento della popolazione? La sfida è correggere questo fallimento giuridico. L'esperienza americana mostra che si tratta di un triplice compito: dobbiamo trovare i reali contratti sociali sulla proprietà, integrarli nella legge ufficiale e costruire una strategia politica che renda la riforma possibile. In che modo i governi possono essere all'altezza di questi compiti è l'argomento del capitolo seguente.

6. Il mistero del fallimento giuridico

Perché il diritto di proprietà non funziona al di fuori dell'Occidente

La vita della legge non è la logica; è l'esperienza

Oliver Wendell Holmes,
giudice della Corte Suprema degli Stati Uniti

Quasi ogni paese in via di sviluppo o ex comunista possiede un sistema formale di proprietà. Il problema è che la maggioranza dei cittadini non può avervi accesso. Essi si sono imbattuti nella campana di vetro di Fernand Braudel, la struttura invisibile che, nel passato dell'Occidente, riservava il capitalismo a un settore molto piccolo della società. La loro sola alternativa, come abbiamo visto nel Capitolo 2, è ritirarsi con i propri beni nel settore extralegale dove possono vivere e fare affari, ma senza mai essere in grado di convertire i propri beni patrimoniali in capitale.

Prima che noi possiamo sollevare la campana di vetro, è importante sapere che non saremo i primi a tentarlo. Come vedremo in questo Capitolo, i governi dei paesi in via di sviluppo hanno cercato per 180 anni di aprire il loro sistema di proprietà ai poveri,

Perché hanno fallito? La ragione è che essi operavano solitamente sulla base di cinque fondamentali fraintendimenti:

- tutti coloro che si rifugiano nel settore informale o sommerso lo fanno per evitare di pagare le imposte;
- le attività immobiliari non sono detenute legalmente

perché non sono state oggetto di rilevazione accurata, mappatura e registrazione.
- è sufficiente promulgare una legge sulla proprietà, e i governi possono ignorare i costi di adesione alla legge;
- gli accordi extralegali esistenti o «contratti sociali» possono essere ignorati;
- è possibile cambiare qualcosa di fondamentale come le convenzioni degli uomini sul modo in cui detengono le loro attività sia legali che extralegali senza una leadership politica di alto livello.

Spiegare le economie sommerse di questi paesi, in cui opera tra il 50 e l'80 per cento della popolazione, in termini di evasione fiscale è, nella migliore delle ipotesi, parzialmente scorretto. La maggior parte delle persone non ricorre al settore extralegale perché è un paradiso fiscale ma perché le leggi esistenti, per quanto elegantemente redatte, non corrispondono alle loro esigenze o aspirazioni. In Perù, dove il mio team elaborò il programma per portare i piccoli imprenditori del sommerso nel sistema legale, circa 276.000 di quegli imprenditori registrarono la loro impresa volontariamente nei nuovi uffici del registro delle imprese da noi allestiti per loro, senza promesse di riduzioni fiscali. Le loro imprese sommerse non avevano pagato alcuna imposta. Quattro anni più tardi le entrate fiscali da imprese emerse dal settore extralegale ammontavano a 1,2 miliardi di dollari USA.

Abbiamo ottenuto un tale successo perché abbiamo modificato le leggi sulle società e la proprietà al fine di adattarle alle esigenze degli imprenditori abituati alle regole informali. Abbiamo tagliato sensibilmente i costi burocratici dell'iscrizione delle imprese. Ciò non significa che le persone non badino alle cartelle delle imposte: gli imprenditori e i negozianti sommersi, che operano sul filo del rasoio di margini di profitto espressi in centesimi piuttosto che in dollari, conoscono l'aritmetica. Tutto quello che

dobbiamo fare è assicurare che i costi di operare legalmente siano inferiori a quelli di sopravvivere nel settore informale, facilitare il disbrigo delle pratiche burocratiche per la legalizzazione, compiere un grosso sforzo di comunicazione per far conoscere i vantaggi del programma, e quindi osservare centinaia di migliaia di imprenditori lasciare felicemente il sommerso.

A dispetto del senso comune, operare nel sommerso raramente è esente da costi. Le imprese extralegali sono «tassate» dalla mancanza di una buona legislazione sulla proprietà e dalla necessità di dover nascondere continuamente le loro operazioni ai controlli delle autorità. Poiché non sono costituite come società commerciali, le imprese informali non possono attrarre investitori con la vendita di azioni, non possono ottenere credito formale a basso interesse poiché non hanno neanche un domicilio legale; non possono ridurre i rischi dichiarando una responsabilità limitata o ottenendo una copertura assicurativa. La sola «assicurazione» disponibile per loro è quella offerta dai loro vicini nonché la protezione che le mafie locali sono disposte a vendere loro. Inoltre, poiché gli imprenditori extralegali vivono nel costante timore di essere scoperti dal governo e di essere vittime di estorsioni da parte di funzionari corrotti, essi sono costretti a suddividere e compartimentalizzare le loro strutture produttive su molte localizzazioni, il che raramente consente di conseguire consistenti economie di scala. In Perù il 15 per cento del reddito lordo dell'industria manifatturiera del settore extralegale va in tangenti sotto forma sia di «campioni gratuiti» e di «doni» di merci sia di contante. Con un occhio sempre attento alla possibile comparsa della polizia, gli imprenditori del sommerso non possono ricorrere alla pubblicità per costruirsi la clientela né possono optare per le meno costose consegne per grandi quantità.

La nostra ricerca ha confermato che, nella maggior parte dei paesi, essere esenti dai costi e dai fastidi del settore

sommerso generalmente compensa il pagamento delle imposte. Sia dentro sia fuori della campana di vetro si è «tassati», ciò che determina il restare fuori è il costo relativo del diventare legali.

Un'altra idea sbagliata è che le proprietà immobiliari non possano essere registrate legalmente se non sono state oggetto di rilevazione, mappatura e archiviazione con la più aggiornata tecnologia geomatica. Anche questo è, nella migliore delle ipotesi, solo parzialmente vero. Gli europei e gli americani giunsero alla registrazione di tutti i loro beni immobili decenni prima che fossero inventati i computer e i sistemi di informazione geografica. Come abbiamo visto nel Capitolo precedente, per tutto il XIX secolo la rilevazione delle terre di nuovo insediamento negli Stati Uniti giunse molti anni dopo il trasferimento dei diritti di proprietà. In Giappone ho esaminato la documentazione disponibile negli uffici del registro immobiliare e ho constatato che alcune attività fondiarie sono state registrate dopo la seconda guerra mondiale usando mappe del periodo Edo, ossia di tre o quattro secoli prima dell'invenzione della fotografia aerea e dei sistemi di posizionamento globale.

Questo non significa che computer e sistemi di informazione geografica aggiornati non siano estremamente importanti per gli sforzi del governo per aprire il suo sistema proprietario ai poveri. Significa piuttosto che la sottocapitalizzazione diffusa, l'occupazione abusiva di terre e di abitazioni in tutto il mondo non occidentale sono raramente causate da carenza di tecnologie avanzate dell'informazione e della mappatura.

La campana di vetro di Braudel non è fatta di imposte, mappe e computer ma da leggi. Ciò che trattiene la maggior parte della popolazione dei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti dall'usare la moderna proprietà formale per creare capitale è un cattivo sistema giuridico e amministrativo. Dentro la campana di vetro stanno le élite che detengono proprietà usando le regole codificate mutuate dal-

l'Occidente. Al di fuori della campana di vetro, dove vive la maggior parte della popolazione, la proprietà è esercitata e protetta tramite ogni sorta di accordi extralegali fermamente radicati nel consenso informale sparso in vaste aree. Questi contratti sociali locali rappresentano le intese collettive sul modo in cui le cose sono possedute e i possessori si rapportano l'uno all'altro. Creare un unico contratto sociale nazionale sulla proprietà comporta la comprensione di processi psicologici e sociali – credenze, intenzioni, desideri, abitudini e norme – che sono contenuti in quei contratti sociali locali e quindi l'uso degli strumenti che la professione giuridica fornisce per tesserli in un unico contratto sociale nazionale formale. Questo è quanto i paesi occidentali hanno realizzato non molto tempo fa.

Il punto cruciale da comprendere è che la proprietà non è una cosa fisica che possa essere fotografata e mappata. La proprietà non è una qualità primaria dei beni patrimoniali, ma l'espressione legale di un consenso economicamente significativo *circa* quei beni. La legge è lo strumento che fissa e realizza capitale. In Occidente la legge è interessata, più che alla rappresentazione della realtà fisica di edifici o proprietà fondiarie, a fornire un processo o delle regole che consentiranno alla società di estrarre il plusvalore potenziale da quelle attività. La proprietà non è il bene in sé ma un consenso tra persone su come quel bene dovrebbe essere tenuto, usato e scambiato. L'impegno di oggi in molti paesi non occidentali dev'essere non porre tutti i terreni e gli edifici del paese nella stessa mappa (il che probabilmente è già stato fatto), ma integrare le convenzioni formali legali, all'interno della campana di vetro, con quelle extralegali all'esterno.

Nessuna rilevazione o mappatura potrà mai portare a questo risultato. Non c'è informatizzazione che possa trasformare dei beni patrimoniali in una forma che consenta loro di entrare nei mercati allargati e diventare capitale. Come abbiamo visto nel Capitolo 3, i beni in sé stessi non

hanno nessun effetto sul comportamento sociale: essi non producono incentivi, non rendono una persona affidabile, un contratto azionabile. I beni patrimoniali non sono intrinsecamente fungibili, ossia suscettibili di essere divisi, combinati, mobilizzati per adattarsi a qualsiasi transazione. Tutte queste qualità nascono dalla moderna legislazione sulla proprietà. È la legge che isola e fissa il potenziale economico dei beni patrimoniali come un valore separato dalle attività materiali stesse e consente agli uomini di scoprire e realizzare quel potenziale. È la legge che connette i beni patrimoniali in circuiti finanziari e d'investimento. Ed è la rappresentazione dei beni patrimoniali fissata in documenti legali della proprietà che dà ad essi il potere di creare plusvalore.

Più di sessant'anni fa, l'eminente storico del diritto C. Reinold Noyer scriveva:

> Le *fiches* del gioco economico di oggi non sono tanto i beni fisici e gli effettivi servizi, che sono quasi esclusivamente considerati nei manuali di economia: esse sono quella elaborazione di rapporti giuridici che chiamiamo proprietà... Studiando i suoi sviluppi, si è indotti a concepire la realtà sociale come una rete di titoli intangibili - una ragnatela di invisibili filamenti - che circonda e avviluppa l'individuo e, quindi, *organizza* la società... E il processo di confronto con il mondo reale nel quale viviamo è il processo di obiettivizzazione di queste relazioni.[1]

Sollevare la campana di vetro, dunque, è principalmente un impegno giuridico. L'ordine giuridico ufficiale deve interagire con gli accordi extralegali al di fuori della campana di vetro per creare un contratto sociale sulla proprietà e il capitale... Per giungere a questa integrazione, molte altre discipline sono, ovviamente, necessarie: gli economisti devono calcolare correttamente costi e quantità; i pianificatori urbani e gli agronomi devono assegnare priorità; topografi, geometri, esperti di computer sono indispensabili per far funzionare i sistemi informativi. Ma, in definitiva, un contratto sociale nazionale integrato si concretizzerà solo sul piano legislativo. Tutte le altre discipline svolgono soltanto un ruolo di supporto.

Ciò significa che il processo di integrazione deve essere guidato dai giuristi? No. L'attuazione di importanti mutamenti giuridici è una responsabilità politica. Ci sono diverse ragioni di ciò. Innanzitutto, la legge è generalmente diretta a tutelare i diritti di proprietà, ma il compito reale nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti non è tanto perfezionare i diritti esistenti quanto conferire a ciascuno un diritto ai diritti di proprietà: se volete, dei «metadiritti». Accordare questi metadiritti, emancipare il popolo dalle cattive leggi, è compito dei politici. In secondo luogo, interessi costituiti, molto piccoli ma potenti, per lo più rappresentati dai migliori commercialisti del paese, tenderanno probabilmente a opporsi ai cambiamenti a meno che non siano persuasi altrimenti. Indurre professionisti ricchi e ben relazionati a salire sul treno della riforma richiede non consulenti vincolati a servire i loro clienti ma politici di talento impegnati al servizio del popolo. Terzo, creare un sistema integrato non vuol dire soltanto redigere leggi e regolamenti che sembrano buoni sulla carta, ma piuttosto formulare norme che siano radicate nel modo di pensare della gente e, proprio per questo, siano osservate e applicate con maggiore probabilità. Essere in contatto con le persone reali è compito dei politici. Quarto, spingere le economie sommerse a diventare legali è un importante compito di marketing politico. I governi devono convincere i cittadini più poveri - che diffidano del governo e sopravvivono sulla base di limitati accordi locali - e una parte delle mafie che li proteggono a comprare un biglietto di ingresso in un gioco molto più grande e più libero. I governi devono anche convincere i più influenti esponenti della sinistra, che in molti paesi hanno un contatto stretto con la base, che mettere i loro elettorati in grado di pro-

durre capitale è il modo migliore di aiutarli. I cittadini dentro e fuori della campana di vetro hanno bisogno che il governo esponga con forza i buoni motivi per cui un sistema di proprietà ridisegnato e integrato è meno costoso, più efficiente e migliore per il paese degli accordi anarchici esistenti.

Senza un successo su questi fronti giuridici e politici, nessun paese può superare l'apartheid tra coloro che possono creare capitale e coloro che non possono. Senza proprietà formale, per quanti beni possa accumulare e per quanto duramente possa lavorare, la maggioranza delle persone non sarà in grado di ottenere la prosperità in una società capitalistica. Continuerà a restare irraggiungibile dai radar dei politici, al di fuori della portata dei registri immobiliari, e quindi economicamente invisibile.

I governi occidentali sono riusciti a sollevare la campana di vetro, ma è stato un processo erratico e inconscio che ha richiesto centinaia di anni. La mia squadra e io abbiamo sintetizzato quello che i governi occidentali hanno fatto in una formula che definiamo «processo di capitalizzazione», e su questa base forniamo assistenza a vari governi in tutto il mondo (vedi Figura 6.1). L'illustrazione dei dettagli non è compresa in questo libro, ma i lettori interessati a una descrizione tecnica dell'intero piano sono invitati a consultare i documenti non pubblicati presso gli archivi dello Institute for Liberation and Democracy. Nel resto di questo capitolo mi soffermerò sui due indispensabili componenti della formula: la sfida legale (A.4 nella Figura 6.1) e la sfida politica (B.1 nella Figura 6.1).

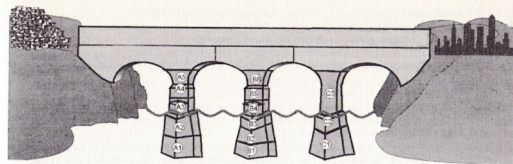



Figura 6.1 – Processo di capitalizzazione dal capitale morto al capitale vivo.

A. LA STRATEGIA DI SCOPERTA.
A.1 Identificare, localizzare e classificare i beni patrimoniali (*assets*) extralegali (capitale morto).
A.1.1 Sviluppare le specificazioni di reclutamento locale per penetrare nel settore extralegale.
A.1.2 Determinare le cause dell'accumulazione di beni patrimoniali extralegali e sviluppare tipologie operative.
A.1.3.Localizzare settori economici e aree geografiche dove le attività extralegali sono prevalenti.
A.2 Quantificare il valore attuale e potenziale delle attività extralegali (capitale morto).
A.2.1 Sviluppare appropriate metodologie per stimare il valore di attività extralegali usando informazioni esistenti e dati raccolti sul campo.
A.2.2 Personalizzare i criteri per la raccolta e la elaborazione di informazioni e di conferma dei risultati.
A.2.3 Stabilire l'importanza del valore dei beni patrimoniali extralegali.
A.3 Analizzare l'interazione del settore extralegale con il resto della società.
A.3.1 Ricercare i collegamenti rilevanti tra governo e attività extralegali.
A.3.2 Ricercare i collegamenti rilevanti tra imprese legali e beni patrimoniali extralegali.
A.3.3 Identificare i processi nei quali i governi hanno già trattato con successo con i beni patrimoniali extralegali.
A4 Identificare le norme extralegali che governano la proprietà extralegale.
A.4.1 Scoprire e decodificare le norme extralegali che definiscono il modo in cui i diritti di proprietà sono detenuti ed esercitati da diverse comunità extralegali nel paese.
A.5 Determinare il costo della extralegalità per il paese.
A.5.1 I costi per il settore extralegale.
A.5.2. I costi per il settore delle imprese legali.
A.5.3 I costi per lo stato.

B. LA STRATEGIA POLITICA E GIURIDICA.
B.1 Assicurare che i più alti livelli politici si assumano la responsabilità della capitalizzazione dei poveri.
B.2 Attivare enti che permettano il rapido cambiamento.
B.2.1 Identificare e connettere con il processo di capitalizzazione le differenti istituzioni che attualmente governano i diritti di proprietà o contrastano con la loro capacità di generare plusvalore.
B.2.2 Progettare, far approvare, attivare enti che permettano la rapida introduzione di cambiamenti nei diversi processi richiesti dalla capitalizzazione. Se possibile, creare un'unica organizzazione avente il solo compito di capitalizzare i beni patrimoniali e decentrarne gli uffici per fornire il servizio a tutto il paese.
B.2.3 Assicurare che il processo di capitalizzazione nello stesso tempo incorpori le priorità politiche del governo e rifletta un consenso sociale che renda il processo facilmente attuabile.
B.3 Rimuovere strozzature amministrative e giuridiche.
B.3.1 Calcolare i costi della capitalizzazione dei beni patrimoniali extralegali, comprendendo:.
B.3.1.1 Requisiti per autorizzazioni a ogni livello di governo,.

B.3.1.2 Requisiti e ammontare dei pagamenti per queste autorizzazioni.
B.3.1.3 Numero di moduli e altri documenti richiesti.
B.3.1.4 Requisiti che non possono essere soddisfatti in pratica.
B.3.1.5 Tutti gli altri costi di transazione, compresi i ritardi temporali.
B.3.2 Rimuovere le strozzature amministrative e giuridiche identificando e modificando le istituzioni, leggi e pratiche che creano procedure burocratiche non necessarie.
B.4 Costruire il consenso tra settore legale ed extralegale.
B.4.1 Determinare i punti in cui le norme extralegali coincidono con la legge in modo da essere in grado di redigere norme che riconoscano accettabili prove extralegali di proprietà con il sostegno delle comunità extralegali.
B.4.2 Fare in modo che le norme giuridiche che incorporano la proprietà extralegale non compromettano il livello di sicurezza che l'ordine giuridico vigente fornisce ora alla proprietà debitamente registrata ed effettivamente controllata al fine di ottenere il consenso del settore legale.
B.5 Redigere leggi e procedure che abbassino il costo di detenere attività legalmente al di sotto del costo di detenerle extralegalmente.
B.5.1 Emanare le leggi necessarie perché tutte le proprietà del paese siano governate da un unico corpo coerente di leggi e insiemi di procedure.
B.5.2 Ampliare la definizione di prove di proprietà per adattarle ai nuovi processi e consolidare in pacchetti amministrativamente gestibili gli statuti e le procedure che governeranno il processo di capitalizzazione.
B.5.3 Consolidare provvedimenti dispersi in un'unica legge.
B.5.4 Sviluppare istituzioni e procedure che permettano economie di scala per tutte le attività che costituiscono il processo di capitalizzazione.
B.5.5 Creare un'alternativa vantaggiosa e a basso costo all'occupazione abusiva e alle altre forme di appropriazione extralegale. Consolidare il processo e il rispetto delle leggi stabilendo incentivi e disincentivi diretti a incoraggiare il trasferimento legale e a scoraggiare quello illegale [extralegale].
B.5.6 Delineare e implementare processi amministrativi o privati per sostituire i processi giudiziari, ove appropriato, in modo tale da incoraggiare le composizioni delle liti nell'ambito della legge.
B.6 Creare meccanismi che ridurranno i rischi associati con l'investimento privato, inclusa la credibilità dei titoli.

C LA STRATEGIA OPERATIVA.
C.1 Delineare e implementare una strategia di operazioni sul campo, procedure, personale, attrezzature, uffici, addestramento e manuali che mettano il governo in grado di riconoscere ed elaborare diritti di proprietà individuale nel settore extralegale.
C.1.1 Delineare meccanismi per ottenere la partecipazione massiccia dei membri degli accordi extralegali allo scopo di ridurre il costo di capitalizzazione.
C.1.2 Tenere corsi di addestramento per l'organizzazione di brigate di capitalizzazione che riflettano i tipi di extralegalità che esse incontreranno.
C.1.3 Sviluppare manuali che spieghino ai leader e alla popolazione degli insediamenti extralegali il modo in cui essi possono partecipare alla selezione e raccolta delle prove di proprietà.
C.1.4 Preparare la capitalizzazione delle comunità extralegali.
C.1.4.1 Identificare e addestrare promotori locali all'interno di ciascuna comunità.
C.1.4.2 Implementare una campagna promozionale locale in ciascuna comunità.
C.1.4.3 Educare ogni comunità circa le prove di proprietà richieste.
C.1.4.4 Formare leader locali per registrare informazioni sulla proprietà su moduli di registrazione.
C.1.4.5 Identificare e addestrare verificatori privati per certificare l'informazione raccolta dalla comunità.
C.1.5 Raccogliere ed elaborare le informazioni sulle attività fisiche.
C.1.5.1 Ottenere o preparare mappe che mostrino i confini dei lotti individuali (ove necessario, preparare mappe digitali per registrare le informazioni relative ai confini).
C.1.5.2 Verificare che le mappe che mostrano un lotto individuale corrispondano a ciò che vi è sul terreno.
C.1.5.3 Inserire le mappe digitali in un sistema di computer.
C.1.6 Raccogliere ed elaborare informazioni sulla proprietà.

C.1.6.1 Raccogliere informazioni sulla proprietà e registrarle su appositi moduli.
C.1.6.2 Verificare che i diritti di proprietà siano validi con riferimento alla nuova legge.
C.1.6.3 Inserire le informazioni sulla proprietà in un sistema di computer.
C.1.6.4 Registrare ufficialmente i diritti di proprietà.
C.1.6.5 Consegnare i certificati ai beneficiari in una cerimonia pubblica.
C.2 Implementare le strategie di comunicazione usando media appropriati per incoraggiare la partecipazione del settore extralegale, il sostegno della comunità imprenditoriale e del settore pubblico, l'acquiescenza degli interessi costituiti allo status quo.
C.2.1 Condurre una campagna per ogni particolare tipo di comunità nel settore extralegale per incoraggiare la loro partecipazione nel processo.
C.2.2 Escogitare meccanismi che mostrino ai beneficiari del processo di capitalizzazione che i loro beni sono protetti dalla stessa costruzione istituzionale che protegge i diritti di investitori privati, sia domestici sia stranieri. Ciò darà a questi proprietari una ragione per rispettare i contratti retti dall'ordine giuridico formale.
C.2.3 Condurre una campagna per ogni comunità legale che possa sentirsi vulnerabile.
C.2.4 Progettare i mezzi per comunicare al settore legale i benefici della capitalizzazione, sottolineando la riduzione dei rischi e rendendo chiaro che la capitalizzazione non intaccherà mai i diritti di proprietà esistenti né comprometterà i diritti dei terzi.
C.2.5 Condurre una campagna rivolta ai professionisti con interessi costituiti nella definizione della proprietà, spiegando il loro futuro ruolo e il maggiore coinvolgimento in un settore legale allargato dopo la capitalizzazione.
C.3 Ricostruire le organizzazioni che detengono i dati e i processi di registrazione di modo che possano riunire insieme tutte le descrizioni economicamente utili relativamente alle attività extralegali di un paese e integrarle in un sistema di computer basato su dati/conoscenze.
C.3.1 Strutturare l'organizzazione del registro e dei suoi flussi operativi interni, semplificare i processi di registrazione, stabilire specifiche per informazioni automatiche, progettare e implementare un sistema di controllo di qualità, selezionare e addestrare il personale, stabilire procedure per assicurare che il registro possa gestire un massiccio programma nazionale di capitalizzazione.
C.3.2 Costruire sistemi GIS (*geographical information system*) per fornire capacità analitiche spaziali.
C.3.3 Stabilire meccanismi di controllo per garantire che il costo dei servizi di iscrizione a ruolo e di registrazione siano sufficientemente efficienti ed efficaci rispetto al costo perché gli utenti non siano motivati a scivolare indietro verso l'extralegalità.
C.3.4 Inserire descrizioni dei beni extralegali in formulari personalizzati e di facile comprensione, ove essi possano essere differenziati, registrati e gestiti in un ambiente informatico.
C.3.5 Analizzare l'informazione tradizionalmente contenuta negli atti in categorie semplici, suscettibili di essere immesse in un software di computer e sistematizzate per un facile accesso, dopo avere effettuato uno snellimento, legalmente approvato, delle procedure esistenti di raccolta delle informazioni.
C.3.6 Facilitare l'aggiornamento dell'informazione computerizzata sulla proprietà collocando centri di immissione dati in vicinanza dei beneficiari. Lo scopo è abbattere i costi di trasferimento e transazione dei beni e delle attività connesse da registrare legalmente e da mantenere in condizioni di legalità.

D LA STRATEGIA COMMERCIALE.
D.1 Implementare i meccanismi di informazione e di attuazione che consentiranno la fornitura di:.
D.1.1 Servizi bancari, ipoteche, credito.
D.1.2 Servizi pubblici (energia, acqua, fognatura, telecomunicazioni).
D.1.3 Sistemi di riscossione (crediti, imposte).
D.1.4 Database/ servizi informativi.
D.1.5 Prodotti assicurativi (danni, vita, assicurazione del credito, pegno, assicurazione dei titoli).
D.1.6 Sistema nazionale di identificazione.
D.1.7 Abitazioni e infrastrutture.
D.1.8 Sicurezza nazionale.

PARTE I
La sfida giuridica

Così come stanno le cose, la creazione di un unico sistema proprietario integrato nei paesi non occidentali è impossibile. Gli accordi proprietari extralegali sono dispersi tra dozzine, talvolta centinaia, di comunità; i diritti e le altre informazioni sono noti solo agli interessati e ai vicini. Tutti gli accordi informali particolari legati alla proprietà, caratteristici della maggior parte del Terzo Mondo e dei paesi ex comunisti, devono essere incorporati in un unico sistema dal quale possano essere tratti i principi giuridici generali. In breve, i molti contratti sociali locali devono essere integrati in un unico contratto sociale onnicomprensivo.

Come si può realizzare tutto ciò? Come farà lo stato a scoprire che cosa sono gli accordi proprietari extralegali? Questa è stata esattamente la domanda rivoltami da cinque membri del governo indonesiano. Mi trovavo in Indonesia per presentare la traduzione del mio precedente libro in basha indonesiano ed essi colsero l'opportunità di invitarmi a un colloquio sul modo in cui avrebbero potuto scoprire chi possiede che cosa tra il 90 per cento degli indonesiani che vivono nel settore sommerso. Temendo che, se mi fossi addentrato in una diffusa spiegazione tecnica su come strutturare un ponte tra i settori legale ed extralegale, avrei perso la mia audience, trovai un'altra via, una via indonesiana, per rispondere alla domanda. Durante il tour per il mio libro avevo riservato qualche giorno per visitare Bali, uno dei luoghi più belli del mondo. Mentre passeggiavo lungo le risaie, non avevo nessuna idea circa i confini delle proprietà. Ma i cani sì. Ogni volta che passavo da una fattoria all'altra, abbaiava un cane diverso. I cani indonesiani potevano essere ignoranti in materie giuridiche, ma avevano le idee chiare su quale fosse l'appezzamento controllato dai loro padroni.

Dissi ai ministri che i cani indonesiani possiedono l'informazione di base che occorreva per costruire un sistema di proprietà formale. Muovendosi lungo le strade delle città e delle campagne e ascoltando il latrato dei cani, essi avrebbero potuto risalire, attraverso le diramazioni delle rappresentazioni extralegali disperse per tutto il paese, fino a entrare in contatto con il contratto sociale vigente. «Ah!», commentò uno dei ministri, «Jukum Adat [la legge del popolo]»!

Scoprire la «legge del popolo»: è in questo modo che i paesi occidentali hanno costruito i loro sistemi formali di proprietà. Ogni governo che pensi seriamente a riorganizzare gli accordi informali vigenti in un unico contratto sociale nazionale deve ascoltare i cani. Per integrare tutte le forme di proprietà in un sistema unificato, i governi devono scoprire come e perché le convenzioni locali funzionano e quanto sono forti. L'insuccesso in questo campo spiega perché i tentativi di riforma avvenuti in passato nei paesi in via di sviluppo o ex comunisti non hanno funzionato. Molti tendono a considerare il «Contratto Sociale» come un'invisibile astrazione che risiede solo nella mente di visionari come Locke, Hume e Rousseau. Ma i miei colleghi e io abbiamo scoperto che i contratti sociali del settore extralegale non sono solo obbligazioni sociali implicite deducibili dal comportamento sociale; sono anche accordi esplicitamente documentati da persone reali. Di conseguenza, questi contratti sociali extralegali possono essere toccati, e possono anche essere riuniti per costruire un sistema di diritti di proprietà e di formazione di capitale che sia riconosciuto e applicato dalla società stessa.

Dal sistema precapitalista dei diritti di proprietà a quello capitalista

Senza un sistema formale integrato dei diritti di proprietà, la moderna economia di mercato è inconcepibile. Se i paesi avanzati dell'Occidente non avessero integrato

tutte le loro rappresentazioni in un unico sistema standardizzato di proprietà accessibile a tutti, essi non avrebbero potuto specializzare e dividere il lavoro per creare la rete dei mercati allargati e i capitali che hanno prodotto la loro presente ricchezza. L'inefficienza dei mercati non occidentali è spiegabile in larga misura con la frammentazione dei loro accordi proprietari e la non disponibilità di rappresentazioni standardizzate. Questa carenza di integrazione riduce l'interazione non solo tra settore legale ed extralegale ma anche tra gli stessi poveri. Le comunità extralegali mantengono tra di loro un interscambio ma solo con grande difficoltà. Esse sono come flottiglie di navi che rimangono in formazione navigando ognuna in rapporto all'altra invece che in base a qualche criterio comune e oggettivo, come le stelle o la bussola.

I criteri comuni di un corpo di leggi sono necessari per creare una moderna economia di mercato.[2] Come ha indicato Reinold Noyes:

> La natura umana esige regolarità e certezza e tale esigenza richiede che questi giudizi primitivi siano coerenti e quindi abbiano la possibilità di cristallizzarsi in date regole: in «quel corpo di dogmi o di predizioni sistematizzate che chiamiamo legge».
>
> ...La convenienza pratica per il pubblico... conduce a uno sforzo ricorrente di sistematizzazione del corpo delle leggi. L'esigenza di codifica è un'esigenza sentita dal popolo di essere liberato dal mistero e dall'incertezza delle leggi non scritte e della stessa giurisprudenza.[3]

Compiere la transizione da una condizione in cui le persone già fanno assegnamento su una varietà di pratiche legali stabilite per mutuo consenso a un sistema giuridico codificato è un passo decisivo. Come abbiamo visto, questo è quanto i paesi dell'Occidente dovettero fare per passare dai «giudizi primitivi» precapitalisti a un costo sistematico di leggi. Così riuscirono a sollevare la campana di vetro.

Tuttavia, per quanto notevole sia stato il successo di questi paesi, essi non sempre furono consci di ciò che stavano facendo e non hanno lasciato dietro di sé nessun chiaro schema di azione. Anche in Inghilterra, ansiosa di espandere i benefici della Rivoluzione industriale, gli sforzi di riforma durarono per quasi un secolo (dal 1829 al 1925) prima che il governo fosse in grado di assicurare che i beni immobili erano registrati centralmente e trasferibili facilmente. John C. Payne ricapitola le difficoltà e la erraticità della riforma del diritto di proprietà in Inghilterra:

> Fu approvata una grande quantità di leggi e il diritto di proprietà inglese fu messo sottosopra. Gran parte della riforma fu pura improvvisazione *ad hoc*, e si ha l'impressione che i leader del movimento non sempre avessero un'idea chiara di ciò che stavano facendo e del perché. La legge fondiaria era diventata così tecnica e aveva subito così tanti incrementi attraverso i secoli che il compito inizialmente deve essere sembrato quasi schiacciante. Il problema era che i dettagli a cui badare erano talmente tanti che era difficile andare al cuore della materia. Così i riformatori inglesi cominciarono a lottare tra di loro con tutta la buona volontà ma con più energia che chiarezza concettuale. Nel lungo periodo compirono egregiamente il loro lavoro, ma strada facendo tentarono molti esperimenti senza successo e alla fine furono costretti a numerosi compromessi.[4]

Il fallimento della legge imposta dall'alto

Si potrebbe presumere che oggi sia relativamente facile per i paesi in via di sviluppo ed ex comunisti sollevare la loro campana di vetro. Dopo tutto, il diritto all'accesso universale alla proprietà è oggi riconosciuto dalla quasi totalità delle costituzioni nazionali e da molte convenzioni internazionali. Programmi per favorire l'accesso alla proprietà da parte dei poveri esistono in quasi tutti i paesi in

via di sviluppo ed ex comunisti. Mentre le riforme dell'Occidente durante il diciottesimo e il XIX secolo incontrarono una diffusa resistenza intellettuale e morale contro la partecipazione ai diritti di proprietà formali, oggi l'accesso alla proprietà è considerato parte integrante dei fondamentali diritti dell'umanità. Una lunga serie di trattati internazionali, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 al catechismo della Chiesa cattolica, alla centosessantanovesima Convenzione dell'Ufficio internazionale del lavoro sulle popolazioni indigene e tribali nei paesi indipendenti del 1989, insistono sulla proprietà come fondamentale e permanente diritto dell'uomo A livelli diversi, tribunali e leggi di tutto il mondo vedono in questo diritto un importante principio giuridico. La pratica del saccheggio degli eserciti invasori di un tempo oggi è esplicitamente vietata dalla legge internazionale a partire dalla Convenzione internazionale dell'Aia del 1899. Il diritto internazionale considera la proprietà individuale più sacra della sovranità degli stati, dato che se uno stato perde un territorio, i proprietari fondiari di quello stesso territorio non perdono i loro diritti.

Stati Uniti, Canada, Giappone ed Europa – i paesi più sviluppati del mondo – hanno acquistato un livello di prosperità talmente maggiore dei paesi che erano privi di un proprio sistema formale di diritti di proprietà accessibile e integrato, che oggi nessuno oserebbe seriamente proporre soluzioni economiche che trascurino l'esigenza della proprietà formale. Questa è la ragione per cui la maggior parte dei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti riconoscono il principio di universale accesso alla proprietà come una necessità politica oltre che un implicito ingrediente dei loro programmi di riforma macroeconomica e di mercato.

L'intento politico di legalizzare i patrimoni dei poveri è stato sancito nelle legislazioni dell'America latina da quasi due secoli. La prima costituzione peruviana, redatta nel

1824, due anni dopo l'indipendenza dalla Spagna, affermava chiaramente che i poveri, allora la maggior parte dei peruviani di origine india, erano i legittimi proprietari della loro terra. Quando, nondimeno, divenne ovvio che le élite peruviane stavano gradualmente spossessando gli indios più poveri, il governo emanò negli anni una serie di leggi che rafforzavano gli intenti della costituzione. Nessuna di queste leggi funzionò. Gli indios ottennero statuti che generalmente confermavano che i loro beni patrimoniali appartenevano loro legalmente. Ciò che non ottennero furono quei meccanismi che avrebbero consentito loro di fissare i diritti economici sulle proprie attività in rappresentazioni protette dalla legge.

La ragione è oggi molto chiara. In Perù (e in molti altri paesi al di fuori dell'Occidente) la maggior parte delle procedure legali per creare la proprietà formale non sono concepite in modo da poter considerare prove extralegali di proprietà che mancano di qualsiasi catena visibile di titoli, ma che però, naturalmente, sono il solo tipo di prova a disposizione dei poveri. Né la legge esistente è in grado di seguire e registrare successive variazioni in un titolo relativo a un'attività quando le transazioni continuano a modificare i rapporti di proprietà nel tempo. Come abbiamo visto nel Capitolo 2, oggi, nella migliore delle circostanze possibili, con moderne mappe, computer, organizzazioni per i diritti umani sempre vigili e tutte le migliori intenzioni del mondo, le procedure legali per registrare titoli e variazioni dei titoli possono richiedere venti anni. Dai documenti che abbiamo scoperto si direbbe che gli indios del Perù nel XIX secolo dovevano sopportare ritardi non minori e probabilmente peggiori. Per chi si scontrava con tali ostacoli, creare regole extralegali per proteggere i propri beni era la sola cosa razionale da fare.

Quando divenne chiaro che le leggi impositive non erano d'aiuto agli indios del Perù nella battaglia per concretizzare i loro diritti, le élite economiche tornarono in azio-

ne, escogitando nuovi imbrogli per aggirare le intenzioni della legge. Dove i titoli ufficiali non esistevano, persone influenti con l'aiuto di abili avvocati, cominciarono a inventarli, ricostruendo l'evidenza documentaria e ottenendo dalle autorità locali e dai notai l'emissione di titoli legali in loro favore (li chiamarono *títulos supletorios*). Ancora una volta l'élite espropriò gli indios o li costrinse a vendere la terra a basso prezzo. Il governo, invece di indagare perché i poveri non erano in grado di usare la legge a proprio vantaggio, accettò l'idea che il problema non era la legge bensì l'inferiorità dei poveri. Così, invece di migliorare la legge, sottrasse una parte dei poveri alla legge generale e ai suoi strumenti di indebitamento e costruì uno sbarramento intorno alle loro terre. Nel 1924 il Perù emanò una legge fondamentale, volta a proteggere le popolazioni native da ulteriori espedienti legali, spedendo migliaia di loro in comunità rurali nelle quali il trasferimento dei diritti della terra era espressamente vietato. Di conseguenza, per proteggere gli indios dalle astuzie e dagli imbrogli delle élite, il governo li privò, per quanto non intenzionalmente, degli strumenti fondamentali per la creazione di capitale.

Le enclave rurali, comunque, potevano accogliere solo una piccola percentuale della popolazione nativa. Verso la fine degli anni Sessanta e nei primi anni Settanta la restante maggioranza era ancora vulnerabile e infelice e, di conseguenza, una classe potenzialmente instabile, specialmente in seguito all'improvvisa apparizione di un movimento di sinistra forte e bene organizzato. Per scongiurare questa nuova minaccia, il governo peruviano, come quelli di molti paesi del Terzo Mondo, varò programmi di riforma agraria che espropriavano ampie distese di terra appartenenti alle grandi aziende agricole e *haciendas* per creare seicento cooperative agricole gestite dallo stato. Ancora una volta l'intento era nobile: assicurare che gli indios avessero accesso alla proprietà terriera. Ciò che vanificò gli sforzi del governo questa volta fu che molti indios non amavano lavorare all'interno di apparati burocratici imposti dall'alto. Essi divisero le cooperative in lotti privati e tornarono ancora una volta a più familiari e flessibili accordi informali per tutelare i diritti appena costituiti. Il governo non aveva preso in considerazione il fatto che quando la gente finalmente acquista una proprietà, ha una sua idea sul modo di usarla e scambiarla. Se il sistema giuridico non soddisfa le esigenze e le ambizioni della gente, la gente abbandona in massa il sistema.

La storia peruviana offre un'importante lezione per i riformatori di tutte le matrici politiche. I programmi per dare la terra ai poveri negli ultimi 150 anni hanno fallito indistintamente, indipendentemente dagli orientamenti di destra (diritti di proprietà privata attraverso una legge impositiva) o di sinistra (proteggere la terra degli strati più poveri in organismi collettivi gestiti dallo stato). I programmi politici contrapposti della destra e della sinistra sono in larga misura irrilevanti rispetto alle esigenze della maggior parte delle persone nei paesi in via di sviluppo. Queste persone abbandonano la legalità non perché la legge le ha privatizzate o collettivizzate ma semplicemente perché non si occupa di quello che essi desiderano. I loro desideri possono variare. Qualche volta desiderano combinare le loro proprietà e qualche volta desiderano dividerle. Se la legge non le aiuta, allora esse si aiuteranno da sé al di fuori della legge. Ciò che caratterizza i nemici della proprietà e della formazione del capitale nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti non è il fatto di essere di sinistra o di destra, ma di essere gli amici dello status quo. I governi dei paesi in via di sviluppo hanno bisogno di smettere di vivere con i pregiudizi del complesso occidentale sulla crudeltà delle recinzioni e della creazione di proprietà in Inghilterra di secoli fa o sulla sanguinosa espropriazione dei nativi americani di tutte le Americhe. Questi debiti morali devono essere pagati in Occidente, non all'estero. Quello che devono fare gli altri governi è sentire i cani abbaiare nel proprio paese e sco-

prire che cosa dovrebbe dire la loro legge. Solo allora il popolo smetterà di vivere al di fuori di essa.

A mano a mano che il popolo continua a creare proprietà al di fuori della portata della legge formale, questa perde sempre di più la sua legittimazione. I dati internazionali indicano che dagli anni Sessanta agli anni Novanta il settore extralegale è diventato più grande non solo in Perù ma anche in altri paesi in via di sviluppo ed ex comunisti. Presumendo che il fallimento della legge impositiva non fosse solo un fenomeno peruviano, nel 1994 riunii uno speciale team di ricerca per scoprire se negli ultimi trent'anni le istituzioni finanziarie internazionali avessero riferito qualche successo dei programmi di massiccia «formalizzazione» del Terzo Mondo, nel senso di un'appropriata rappresentazione delle attività patrimoniali e della loro integrazione in un sistema al fine di produrre capitale. Nonostante mesi di metodico vaglio delle informazioni pubblicate dal Tesoro statunitense e dalle organizzazioni internazionali, non trovammo nulla di nemmeno lontanamente paragonabile al successo dei paesi avanzati.

Quello che trovammo fu che durante i quarant'anni trascorsi, diversi governi avevano avviato molti di questi programmi stanziando miliardi di dollari per finanziare un'ampia varietà di attività in relazione con la proprietà quali rilevazioni, mappature e sistemi di registrazione su computer. Questi progetti avevano due principali caratteristiche comuni: un numero straordinariamente elevato di casi si era concluso con un aborto anticipato a causa dei modesti risultati («molte nuove mappe e computer ma pochi nuovi proprietari formali», riferì un responsabile di progetto del governo del Brasile); e, con l'eccezione di qualche programma di certificazione delle proprietà rurali Thai, nessuno di questi sforzi è riuscito a trasformare attività patrimoniali extralegali in legali. Certamente non abbiamo riscontrato nessuna prova che i beni patrimoniali fossero trasformati in capitale.

La spiegazione stava nella scarsa convinzione dei governi? Certamente no. In Perù, per esempio, il governo aveva cercato di formalizzare la proprietà almeno ventidue volte nei quattrocento anni seguiti alla conquista spagnola. Tasso di successo: zero. Abbiamo interrogato le autorità competenti di altri paesi in via di sviluppo e ottenuto risposte analoghe: programmi importanti hanno avuto esiti fallimentari oppure hanno esercitato un impatto solo marginale. Di nuovo, e significativamente, nessuno di coloro che abbiamo consultato in quei paesi ha potuto affermare che un qualunque numero di titoli emessi fosse fungibile e fissato in modo tale da divenire parte di una rete integrata entro la quale avesse luogo la formazione di capitale.

L'evidenza è schiacciante: per quanto seri siano stati i tentativi messi in opera da paesi in via di sviluppo ed ex comunisti, per quanto buone fossero le loro intenzioni, resta un'enorme distanza tra quello che la legge impositiva dispone e quello che deve essere fatto perché la legge funzioni. La legge impositiva non è sufficiente. Come ha osservato Andrzej Rapaczynski:

> L'idea che basti istituire un regime giuridico appropriato per stabilire un insieme di diritti di proprietà capace di promuovere un sistema economico moderno è del tutto implausibile, perché la maggior parte dei diritti di proprietà può essere attuata solo marginalmente dal sistema giuridico. Il cuore dell'istituto della proprietà è materia di pratiche sociali ed economiche incontestate e in larga misura inconsce che devono essere radicate in sviluppi non giuridici. È il vecchio problema hobbesiano: quando la maggior parte del popolo rispetta la legge, lo stato può applicarla efficacemente e [relativamente] a buon mercato contro i pochi individui che la infrangono. Ma quando l'obbedienza crolla su scala abbastanza larga, nessuna autorità è abbastanza forte da sottoporre ciascuno a un controllo poliziesco. In questa situazione, con l'applicazione della legge che diventa sempre meno efficace, gli indi-

vidui hanno un incentivo a seguire i propri interessi, senza badare alle limitazioni cartacee.[5]

Per tutta la storia recente, ai paesi in via di sviluppo ed ex comunisti non sono mancati volontà politica, stanziamenti pubblici, manifesti internazionali e leggi impositive redatte con l'esplicito scopo di conferire diritti sulle attività patrimoniali alla maggioranza dei cittadini. Il problema è che, quando i governi si propongono di tutelare i diritti di proprietà della parte più povera della loro popolazione, si comportano come se stessero viaggiando verso il vuoto, come se dovessero sbarcare sulla luna. Essi presumono che il problema sia riempire quel vuoto con una legge impositiva. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, non c'è nessun vuoto. Gli interessati già possiedono un enorme ammontare di beni mediante accordi extralegali. Mentre i beni patrimoniali dei poveri possono stare al di fuori della legge ufficiale, i loro diritti su quei beni sono nondimeno governati da contratti sociali che essi stessi hanno costruito. E quando la legge impositiva non quadra con queste convenzioni extralegali, le parti coinvolte in quelle convenzioni se ne accorgeranno e respingeranno l'intrusione.

Radicare la legge nel contratto sociale

I contratti sociali extralegali sulla proprietà sono elementi portanti di quasi tutti i sistemi di diritti di proprietà e sono parte della realtà di ogni paese, persino degli odierni Stati Uniti.[6] Come ci ha ricordato Richard Posner, la proprietà è un costrutto sociale.[7] Ciò significa che gli accordi relativi alla proprietà funzionano al meglio quando i soggetti hanno creato un consenso intorno alla proprietà dei beni e alle regole che governano il loro uso e scambio. Al di fuori dell'Occidente i contratti sociali extralegali prevalgono per una buona ragione: essi hanno funzionato

molto meglio della legge formale a costruire il consenso dei soggetti circa il modo in cui le loro attività dovrebbero essere governate. Ogni tentativo di creare un sistema unificato dei diritti di proprietà che non tenga conto dei contratti collettivi che sorreggono gli accordi esistenti sulla proprietà si scontrerà con le radici stesse dei diritti sui quali fa assegnamento la maggior parte delle persone per restare aggrappata ai propri beni. Gli sforzi per riformare il diritto di proprietà falliscono perché coloro che hanno l'incarico di redigere nuove regole giuridiche non capiscono che la maggior parte dei cittadini ha fermamente stabilito le proprie regole mediante un contratto sociale.

L'idea che i contratti sociali siano alla base del successo delle leggi risale almeno a Platone, secondo il quale la legittimazione doveva essere fondata su qualche tipo di contratto sociale. Anche Immanuel Kant, nelle sue argomentazioni contro Locke, scrisse che un contratto sociale deve precedere la proprietà reale; ogni diritto di proprietà sorge dal riconoscimento sociale della legittimità di una rivendicazione. Per essere legittimato un diritto non deve necessariamente essere definito dalla legge formale; che un gruppo di persone sostenga fortemente una particolare convenzione è sufficiente perché essa sia ritenuta un diritto e difesa contro la legge formale.

Questa è la ragione per cui le leggi e i titoli di proprietà imposti senza riferimento a contratti sociali esistenti falliscono continuamente. Ad essi manca la legittimità. Per ottenerla, essi devono connettersi con contratti sociali extralegali che determinano i diritti di proprietà esistenti. Il problema, naturalmente, è che questi contratti sociali sono dispersi in centinaia di giurisdizioni extralegali in villaggi remoti e periferie urbane. Il solo modo organizzato di integrare questi contratti sociali in un sistema formale consiste nel costruire una struttura giuridica e politica, un «ponte» così ben ancorato agli accordi extralegali degli individui che questi lo attraverseranno lietamente per accedere al

nuovo onnicomprensivo contratto sociale formale. Ma questo deve essere un ponte abbastanza solido da escludere che scricchiolii creino un fuggi fuggi all'indietro verso gli accordi informali; un ponte abbastanza ampio perché nessuno debba cadere di sotto. È così che l'Occidente ha fatto per secoli. Harold Berman ci ricorda:

> La sistematizzazione della legge in varie comunità... fu possibile solo perché era stata precedentemente sviluppata una struttura informale di relazioni giuridiche in quelle comunità... La tradizione giuridica occidentale crebbe – nel passato – al di fuori della struttura della interrelazione sociale ed economica all'interno dei gruppi e tra i gruppi sul terreno. I modelli comportamentali di interrelazione hanno acquistato dimensioni normative: gli usi erano trasformati in consuetudini... e le consuetudini in leggi.[8]

Costruire un ponte giuridico e politico dai contratti sociali dispersi «sul terreno» a un'unica legge nazionale è ciò che Eugen Huber fece in Svizzera all'inizio del XX secolo. Huber adattò i principi romanistici presenti nelle leggi svizzere alle consuetudini, norme e comportamenti dispersi tra città, paesi e aree rurali del suo paese. Riunì tutte le convenzioni sulla proprietà in una legge codificata che tutelava i diritti e le obbligazioni di soggetti in linea con le norme locali cui erano abituati. Huber amava citare un vecchio detto tedesco: «*Das Gesetz muss aus dem Gedanken des Volkes gesprochensein*», che significa pressappoco: «La legge deve venire dalla bocca del popolo». La legge americana, come abbiamo visto nel Capitolo 5, mostrava lo stesso rispetto per i contratti sociali esistenti. La sua forza era non la sua coerenza dottrinale o tecnica ma la sua utilità nelle mani delle autorità che desideravano trasformare attività non sviluppate in attività produttive.

La transizione dai rapporti extralegali alla proprietà formale unificata nei paesi avanzati non è stata costruita nel vuoto. La sistematizzazione delle leggi sottese alle moderne strutture dei diritti di proprietà fu possibile solo perché le autorità consentirono talvolta che preesistenti relazioni extralegali tra gruppi reali sostituissero le leggi ufficiali: «Il diritto può sia crescere verso l'alto a partire dalle strutture e dalle consuetudini dell'intera società», scrisse Berman, «sia muoversi verso il basso dalle politiche e dai valori di coloro che governano la società. La legge contribuisce a integrare i due elementi».[9]

Radicando il diritto di proprietà formale nei contratti sociali nei quali i soggetti sono già impegnati, i governi dell'Occidente hanno riscosso la diffusa accettazione popolare richiesta per vincere ogni resistenza. Il risultato è stato un unico sistema giuridico per la proprietà. Ciò fatto, sono stati in grado di cominciare a integrare convenzioni disperse in un unico contratto sociale nazionale. E dove una volta solo il proprietario di una casa e i suoi vicini potevano confermare se la casa apparteneva a lui, con l'avvento della proprietà formale l'intero paese seppe che egli era il proprietario. I titoli di proprietà formali consentirono ai soggetti di spostare i frutti del loro lavoro da una ristretta gamma di convalide in quelle di un mercato allargato. In questo modo i paesi dell'Occidente hanno costruito la centrale elettrica che dà energia al moderno sistema capitalistico di mercato.

Spostare il riconoscimento della proprietà dall'ambito degli accordi locali nel più vasto ordine delle relazioni economiche e sociali ha reso la vita e gli affari molto più facili. Gli individui non hanno più avuto bisogno di affidarsi a una onerosa politica locale per proteggere i propri diritti sulle attività patrimoniali. La proprietà formale li ha liberati dalla gestione degli accordi locali propri delle società chiuse, che li obbligava a un forte dispendio di tempo. Essi hanno potuto controllare le loro attività. Meglio ancora, adeguate rappresentazioni alla mano, hanno potuto concentrare l'attenzione sul potenziale economico dei beni in questione. E poiché le loro proprietà immobiliari e le loro

imprese potevano ormai essere facilmente localizzate e identificate su scala nazionale, i possessori hanno perso il loro anonimato e sono diventati responsabili. Gradualmente, questi meccanismi di proprietà legale hanno allestito la scena per l'espansione dei mercati e la creazione di capitale coinvolgendo un enorme numero di operatori.

La solidità dei contratti sociali precapitalisti

I contratti sociali che prevalgono oggi nei paesi in via di sviluppo sono un fondamento abbastanza solido per la creazione della legge ufficiale? Senza dubbio. Una montagna di prove dimostra che i funzionari statali osservano implicitamente ed esplicitamente i contratti sociali extralegali quando operano nel settore sottocapitalizzato. Le relazioni di organizzazioni erogatrici di aiuti internazionali si riferiscono continuamente, sia pure indirettamente, alle convenzioni extralegali. Come potrebbero altrimenti gli stati aver sviluppato progetti di rinnovo agricolo e urbano nelle zone più povere dei rispettivi paesi senza fare i conti con le organizzazioni extralegali beneficiarie? Il fatto che i governi e le istituzioni finanziarie internazionali aiutino gli insediamenti degli *squatter* nell'ambito dei servizi pubblici (strade, elettricità, acqua e scuole), a dispetto delle leggi sulla proprietà, è un implicito riconoscimento degli accordi proprietari extralegali. Come hanno notato Robert Cooter e Thomas Ulen, «i termini [del diritto di proprietà] sono spesso più efficienti quando gli individui li condividono che quando sono imposti loro dal legislatore».[10]

I contratti sociali extralegali si basano su una combinazione di consuetudini, improvvisazioni ad hoc e regole selettivamente mutuate dal sistema giuridico ufficiale. In assenza di protezione legale da parte dello stato, nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo è la legge informale che regola i patrimoni della maggior parte dei cittadini. Ciò può

sembrare un ossimoro, o addirittura suggerire una sensazione di sovversione, a lettori occidentali abituati a credere all'unicità della legge. Ma la mia esperienza di soggiorno e lavoro in dozzine di paesi in via di sviluppo mi ha reso chiaro che la legge legale e quella extralegale coesistono ovunque. Come ha scritto sinteticamente Margaret Gruter:

> La legge è... non soltanto un insieme di norme tramandate, scritte o formalizzate che gli uomini seguono ciecamente. Piuttosto, la legge rappresenta la formalizzazione di regole di comportamento, su cui concorda un'alta percentuale di cittadini, che riflette le propensioni comportamentali e offre potenziali vantaggi a coloro che le seguono. (Quando i cittadini non riconoscono o non credono in questi potenziali vantaggi, le leggi sono spesso ignorate e trasgredite...)[11]

Un altro studioso di diritto ha notato che «la tendenza moderna [dell'Occidente] di affidare allo stato il compito di legiferare e garantire l'ordine non è la norma nella storia».[12] La coesistenza di leggi diverse nello stesso paese non rappresenta una novità. Il pluralismo giuridico dominò l'Europa continentale fino alla riscoperta del diritto romano nel tredicesimo e XIV secolo, quando tutte le componenti del diritto vennero ricondotte a un unico sistema coordinato.

Non dovrebbe stupirci scoprire che l'attività extralegale nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti è raramente casuale. Durante l'emissione di titoli formali relativi a centinaia di migliaia di possessori di case e imprese in Perù la mia organizzazione non trovò mai un gruppo extralegale che non rispettasse ben definite regole consensuali. Ovunque abbiamo visitato un'area sottocapitalizzata, in Asia, in America o nel Medio Oriente, non ci siamo mai imbattuti in una giungla. Osservando attentamente, siamo sempre stati in grado di distinguere una struttura di norme. Nel peggiore dei casi abbiamo trovato un giardino trascurato, non una giungla.

Come i loro predecessori occidentali, i settori sottocapitalizzati del Terzo Mondo e dei paesi comunisti hanno spontaneamente generato peculiari varietà di norme sulla proprietà. Per difendere i diritti incipienti di proprietà dagli altri, essi sono stati costretti a elaborare tra loro le loro proprie istituzioni extralegali. Non dimentichiamo che non è la nostra mente a darci la certezza di diritti esclusivi su uno specifico bene, ma altre menti che pensano i nostri diritti in modo identico a noi. Queste menti sono vitalmente necessarie le une alle altre per tutelare e controllare i loro beni. Inoltre, gli interessati hanno l'esigenza di rendere i loro contratti sociali anche più rigorosi della legge formale per eludere intrusi e, in particolare, il governo. Chiunque dubiti della forza dei contratti sociali non ha che da violarne uno. La resistenza sarà delle più impressionanti.

Gli accordi extralegali hanno avuto una stupefacente diffusione negli ultimi quarant'anni. Gli articoli sui «settori informali che crescono come i funghi» nei giornali di praticamente qualsiasi città del Terzo Mondo sono altrettanto comuni dei risultati delle partite di calcio. La ragione è che la legge formale non è stata in grado di adattarsi al rapido evolversi degli accordi extralegali. In campo immobiliare, per esempio, i contratti sociali extralegali originano non solo dalle occupazioni degli immigrati, ma anche dalle deficienze dei programmi di edilizia pubblica e di riforma agraria, dal graduale deterioramento dei programmi di controllo degli affitti e dall'acquisto o dalla locazione illegale di terra per usi abitativi e industriali. La maggior parte dei contratti sociali è facilitata dall'attività di agenti, «mediatori immobiliari», motivati da considerazioni commerciali, politiche o religiose, che hanno qualcosa da guadagnare dalle transazioni oppure una base elettorale da proteggere. Il comune denominatore tra i loro clienti è che essi non possono pagare il costo dell'ottenimento legale della proprietà. In alcuni paesi da me visitati, settori delle forze armate incaricano ufficiali di procurare extralegalmente beni

immobili da destinare ad alloggio dei sottufficiali. Con sorpresa ancora maggiore, ho visto autorità municipali incaricate del rilascio di titoli e della registrazione di operazioni organizzare occupazioni informali allo scopo di fornire ai membri del loro sindacato terra decente per le loro abitazioni. Un vasto insediamento abusivo da me recentemente visitato era stato avviato dallo stesso consiglio comunale per dare una casa a circa settemila famiglie di dipendenti pubblici. In un altro paese un giornale locale, stuzzicato dalle prove da noi prodotte dell'estensione del possesso extralegale di immobili, volle verificare che la residenza ufficiale del capo dello stato fosse regolarmente registrata. Non lo era. Il giornale poté concludere che le leggi dello stato venivano promulgate da una sede fuori legge.

Una volta che i diritti sulla terra siano stati creati extralegalmente, gli interessati creano istituzioni per amministrare il contratto sociale da essi costruito: imprese e organizzazioni residenziali informali si riuniscono regolarmente, prendono decisioni, ottengono e sorvegliano investimenti infrastrutturali, seguono procedure amministrative e rilasciano credenziali. Solitamente hanno una sede centrale dove possono essere trovate mappe e registri con annotazioni delle proprietà. Il tratto che più colpisce di queste istituzioni, in tutto il mondo, è il loro desiderio di essere integrate nel settore formale. Nelle aree urbane, edifici e imprese extralegali evolvono nel tempo fino a essere difficilmente distinguibili da proprietà perfettamente legali. In tutti i paesi in via di sviluppo ed ex comunisti che ho visitato una lunga frontiera separa legale da extralegale. Lungo questa frontiera sorgono posti di controllo dove le organizzazioni extralegali entrano in contatto con rappresentanti dello stato: le prime lottano per essere accettate ufficialmente e gli altri cercano di imporre una sembianza di ordine.[13] Solitamente, le organizzazioni extralegali hanno elaborato un modo di coesistere con qualche livello di governo, probabilmente a livello municipale o di quartiere.

La maggior parte dei gruppi cercano di negoziare una nicchia legale per tutelare i propri diritti, mentre altri hanno già raggiunto qualche tipo di accordo per stabilizzare la loro situazione al di fuori della legge generale. Un altro indizio del fatto che gli extralegali vogliono uscire dal freddo è il seguente: i leader affascinanti e diplomatici che essi scelgono per negoziare per loro conto non hanno nulla a che fare con lo stereotipo del boss di quartiere.

Ascoltare i cani che abbaiano

La maggior parte dei governi dei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti sono probabilmente pronti a riconoscere che i loro settori extralegali stanno crescendo esponenzialmente non è perché la gente ha improvvisamente cessato di rispettare la legge ma perché non ha alternative per tutelare i suoi beni e guadagnarsi da vivere. Quando i governi decideranno di fare i conti con questo aspetto della vita moderna, dovranno darsi da fare. Benché siano già pronti ad attraversare il ponte verso il riconoscimento legale, gli extralegali lo faranno solo se i governi renderanno il viaggio facile, sicuro e a buon mercato. I proprietari di attività nel settore extralegale sono già relativamente bene organizzati; essi sono anche «rispettosi della legge», anche se le leggi che rispettano non sono quelle dello stato. Tocca agli stati scoprire che cosa sono questi accordi extralegali e poi trovare il modo di integrarli nel sistema formale dei diritti di proprietà. Ma non ci riusciranno se affideranno il compito di redigere nuove leggi a giuristi con studi nei quartieri alti di New Delhi. Jakarta o Mosca. Dovranno andare fuori, nelle strade di città e nei campi, a sentire i cani abbaiare.

La legge che prevale oggi in Occidente non viene da tomi polverosi o da raccolte ufficiali di leggi. È un'entità vivente, nata nel mondo reale e fatta crescere da gente comune per molto tempo prima di passare nelle mani di giuristi di professione. La legge deve essere scoperta prima di poter essere sistematizzata. Come ci ricorda lo studioso del diritto Bruno Leoni:

> I romani e gli inglesi condividevano l'idea che il diritto è qualcosa da *scoprire* piuttosto che da decretare e che nessuno è così potente nella società da essere in posizione da identificare la sua propria volontà con la legge del paese. Il compito di «scoprire» la legge era affidato nei loro paesi rispettivamente ai giureconsulti e ai giudici, due categorie paragonabili, almeno fino a un certo punto, agli esperti scientifici di oggi.[14]

«Scoprire la legge» è precisamente quello che i miei colleghi e io abbiamo fatto in diversi paesi negli ultimi quindici anni come primo passo per aiutare i governi dei paesi in via di sviluppo a costruire sistemi di diritti di proprietà che comprendano tutto il loro popolo. Se si lasciano da parte gli stereotipi hollywoodiani degli abitanti del Terzo Mondo e dei paesi ex comunisti come un assortimento eterogeneo di venditori ambulanti, baffuti guerriglieri e gangster slavi, si troveranno poche differenze tra la cultura dell'Occidente e il resto del mondo quando si tratta di tutelare i beni patrimoniali e fare affari. Dopo anni di studio in molti paesi mi sono convinto che la maggior parte dei contratti sociali extralegali sulla proprietà sono sostanzialmente simili ai contratti sociali nazionali dei paesi occidentali. Entrambi tendono a contenere norme esplicite o tacite su chi ha diritto a che cosa, sui limiti di questi diritti e sulle transazioni; includono inoltre norme per la registrazione delle proprietà, procedure per far valere diritti e rivendicazioni di proprietà, simboli per determinare dove si trovano i confini, norme per regolare la transizione, criteri per decidere che cosa richiede autorizzazione e che cosa no, linee guida per determinare quali rappresentazioni sono valide, meccanismi che incoraggi-

no le persone a onorare i contratti e a rispettare la legge, criteri per determinare il grado di anonimato autorizzato per ciascuna transazione.

È perciò ragionevole assumere che le persone siano preparate a concepire i diritti di proprietà in modi molto simili. Questo non dovrebbe sorprendere più di tanto: convenzioni popolari si sono sempre diffuse per analogia da un posto all'altro, spontaneamente. Inoltre, le massicce migrazioni dei passati quarant'anni, per non parlare della rivoluzione globale delle comunicazioni, fanno sì che noi condividiamo sempre di più valori e ambizioni. (Anche gli abitanti del Terzo Mondo guardano la tv, vanno al cinema, usano il telefono e vogliono che i loro figli diventino esperti di computer.) È inevitabile che i contratti sociali extralegali individuali nello stesso paese diventino sempre più simili.[15]

Il problema dei contratti sociali extralegali è che le loro rappresentazioni della proprietà non sono sufficientemente codificate e fungibili da avere un'ampia gamma di applicazione al di fuori dei loro parametri geografici. I sistemi di proprietà extralegali sono stabili e significativi per coloro che appartengono al gruppo, ma operano al livello sistemico più basso e non hanno rappresentazioni che consentano loro di interagire facilmente l'uno con l'altro. Ancora una volta, ciò ricorda il passato dell'Occidente quando non esistevano titoli ufficiali. Prima del XV secolo in Europa, per esempio, benché esistesse qualche isolato registro in qualche parte di quella che è la Germania odierna, la maggior parte delle norme relative al funzionamento della trasmissione della proprietà non erano scritte e venivano tramandate attraverso la tradizione orale.

Molti vedono in quei rituali e simboli come i predecessori sul piano della rappresentazione dei titoli ufficiali, delle azioni e delle registrazioni di oggi. Secondo il filosofo e storico britannico del XVIII secolo David Hume, in certe parti dell'Europa ai suoi tempi, proprietari terrieri

si passavano l'un l'altro sassi e terra per commemorare lo scambio di proprietà fondiarie; gli agricoltori simboleggiavano la vendita di frumento con la consegna della chiave del granaio in cui era custodito. Pergamene recanti scritte che testimoniavano transazioni relative a proprietà terriere venivano ritualmente premute sul suolo per rappresentare l'accordo. Analogamente, secoli prima, nell'impero romano, la legge prevedeva che erbe e rami fossero passati di mano in mano per rappresentare il trasferimento legale di diritti di proprietà. Anche i giapponesi avevano il loro rituale di conferma delle transazioni: per esempio, nella regione di Gumma Kodzuke, nel periodo Tokugawa, dal diciassettesimo al XIX secolo, quando l'alienazione di terreni agricoli era vietata per legge, i proprietari vendevano ugualmente le loro attività, confermando queste transazioni extralegali in documenti scritti ratificati dai parenti del venditore e del capo villaggio. Gradualmente, i documenti scritti furono raccolti in registri locali. Occorse del tempo prima che queste rappresentazioni prendessero la forma di libro. Ma fu solo nel corso del XIX secolo che questi diversi registri immobiliari e i contratti sociali che li governavano furono standardizzati e unificati in modo tale da creare quel sistema integrato di diritti formali di proprietà che l'Occidente oggi possiede.

I paesi ex comunisti e il Terzo Mondo si trovano esattamente dov'erano Europa, Giappone e Stati Uniti un paio di secoli fa. Come l'Occidente, essi devono identificare le rappresentazioni esistenti della proprietà disperse sul territorio e riunirle in un unico sistema integrato per conferire ai beni patrimoniali di tutti i cittadini la fungibilità, l'apparato burocratico e la rete di relazioni necessari per produrre capitale.

Quando i miei colleghi ed io ci trovammo di fronte al compito di integrare gli accordi proprietari precapitalisti in un sistema di proprietà formale capitalistico, l'Occidente era la nostra ispirazione. Ma quando cominciammo a cercare informazioni sul modo in cui i paesi avanzati avevano integrato i loro accordi extralegali nella legge, ci accorgemmo che non c'erano tracce da studiare. Il modo in cui i paesi occidentali hanno identificato quali categorie di prove extralegali della proprietà dovessero essere i comuni denominatori di un sistema di proprietà formale standardizzato è purtroppo scarsamente documentato. John Payne spiega la situazione in Inghilterra:

> La prova formale di un titolo come parte delle transazioni commerciali fondiarie è evidentemente uno sviluppo piuttosto tardo del diritto inglese ma l'attuale informazione è così scarsa da rendere una tale ipotesi un mero tentativo. È motivo di esasperazione per lo storico il fatto che, mentre i grandi eventi sono oggetto di cronache dettagliate, gli individui raramente sentono la necessità di dare un resoconto delle attività quotidiane, domestiche in cui sono impegnati. Tutto ciò sembrerebbe superfluo e banale, poiché nessuno vuole che gli si ricordi l'ovvio. Di conseguenza, ciò che ognuno dà per scontato in un'era è sconosciuto nella successiva, e la ricostruzione di procedure ordinarie richiede una faticosa giustapposizione di frammenti di fonti lasciate per scopi del tutto diversi. Questo è certamente vero per le pratiche di trasferimento della proprietà, poiché fino al [XIX] secolo abbiamo una conoscenza molto limitata di come effettivamente funzionavano.[16]

Guidati dai pochi dati storici che abbiamo potuto trovare e riempiendo le lacune con la nostra ricerca empirica, abbiamo proceduto a tentoni attraverso mondi extralegali e alla fine abbiamo imparato a entrare in contatto con i

contratti sociali che in quell'ambito stanno alla base dei diritti di proprietà. Scoprire questi accordi non ha nulla di simile alla ricerca di prove di proprietà in un sistema giuridico formale, in cui si può fare assegnamento su un sistema di conservazione delle registrazioni che negli anni ha creato una «catena di titoli», che permette di risalire alle sue origini. Nel settore sottocapitalizzato, la catena dei titoli, nel migliore dei casi, si presenta all'estraneo piuttosto confusa. Il settore sottocapitalizzato non ha, tra le altre cose, la registrazione centralizzata e l'apparato burocratico che è al centro della società formale. Ciò che non manca ai soggetti del settore sottocapitalizzato è una forte, chiara e dettagliata informazione di chi possiede che cosa oggi tra loro.

Conseguentemente, il solo modo di trovare il contratto sociale extralegale sulla proprietà in una particolare area è contattare coloro che vivono e lavorano grazie ad esso. Se la proprietà è come un albero, le origini di ogni foglia risalgono nel tempo dal ramo al tronco alle radici. L'approccio alla proprietà extralegale deve essere sincronico: il solo modo in cui un estraneo può determinare quali diritti appartengono a chi è di sezionare la cima dell'albero ad angoli retti rispetto al tronco, così da definire lo status di ogni ramo e foglia in relazione ai suoi vicini.

Ottenere informazioni sincroniche richiede lavoro sul campo: andare direttamente a quelle aree in cui la proprietà è registrata non ufficialmente (o registrata in modo insufficiente) ed entrare in contatto con autorità locali legali ed extralegali per scoprire che cosa sono gli accordi sulla proprietà. Non è difficile come sembra. Benché la tradizione orale possa predominare nel profondo delle aree rurali di alcuni paesi, nella maggior parte dei casi le popolazioni del settore urbano sottocapitalizzato hanno trovato il modo di rappresentare le loro proprietà in forma scritta secondo regole che essi rispettano e che il governo, a qualche livello, è costretto ad accettare.

Ad Haiti, per esempio, nessuno credeva che avremmo trovato documenti che fissano rappresentazioni dei diritti di proprietà. Haiti è uno dei paesi più poveri del mondo; il 55 per cento degli abitanti è analfabeta. Nondimeno, dopo un'indagine intensiva nelle aree urbane di Haiti, non abbiamo trovato nessun lotto di terra, capanna o edificio extralegale il cui proprietario non avesse almeno un documento per difendere il suo diritto, persino il suo «diritto di occupazione» (vedi Figura 6.2 per una selezione di titoli informali haitiani). Ovunque siano stati nel mondo, nella maggior parte dei casi, i proprietari informali possiedono qualche manufatto fisico per rappresentare e sostanziare le loro rivendicazioni alla proprietà. Ed è sulla base di queste rappresentazioni extralegali, come pure di registrazioni e interviste, che siamo stati in grado di estrarre ovunque i contratti sociali concernenti la proprietà.

Se le fonti extralegali di informazioni sono importanti per identificare le convenzioni relative alla proprietà, ci sono anche fonti ufficiali e legali. I politici di livello nazionale sono raramente consci della misura in cui le persone ai livelli amministrativi inferiori sono costantemente in contatto con il settore extralegale. Autorità municipali, pianificatori urbani, ufficiali sanitari, agenti di polizia e molti altri devono produrre valutazioni ufficiali della misura della legalità degli insediamenti informali o dei gruppi di nuove imprese che spuntano continuamente nei loro distretti. Abbiamo imparato a leggere la documentazione ufficiale per localizzare le aree in cui prevalgono i contratti sociali extralegali.

Quando i governi sanno dove cercare le rappresentazioni extralegali e riescono a metterci sopra le mani, hanno trovato il filo di Arianna che conduce al contratto sociale. Le rappresentazioni sono il risultato del consenso raggiunto da uno specifico gruppo di persone circa chi possiede che cosa e che cosa ogni proprietario può fare con ciò che possiede. Leggere le rappresentazioni in sé ed estrarre da esse

un significato non richiede una laurea in archeologia. Esse non contengono nessun codice misterioso da decifrare. Persone con intenzioni molto trasparenti e pratiche hanno redatto questi documenti per rendere assolutamente chiaro a tutti gli interessati quali diritti dichiarano di avere su uno specifico bene patrimoniale che controllano. Essi vogliono comunicare la legittimità dei loro diritti e sono disposti a fornire quante più prove è possibile. Le loro rappresentazioni non hanno nulla da nascondere; sono state concepite per essere riconoscibili per quello che sono. Questo non è sempre ovvio perché, purtroppo, quando si tratta di poveri tendiamo a confondere la mancanza di una struttura centralizzata di conservazione delle informazioni con l'ignoranza. Come John P. Powelson correttamente conclude nel suo *The Story of Land*, anche nelle aree rurali primitive dei paesi in via di sviluppo gli interessati sono i più efficienti avvocati di sé stessi e hanno sempre avuto la capacità di rappresentarsi in modo intelligente.[17]

Quando i governi ottengono evidenza documentale delle rappresentazioni, possono allora «decostruirle» per identificare i principi e le regole che costituiscono il contratto sociale che le sostiene. Una volta giunti a questo punto, i riformatori possiederanno tutti i più importanti componenti rilevanti della legge extralegale. Il compito successivo è codificarli – organizzarli in norme formali temporanee in modo che possano essere confrontati con la legge formale esistente. Nemmeno la codifica di sistemi «spontanei» presenta problemi; infatti non è molto diversa dalle procedure mediante le quali si rendono uniformi i testi legali all'interno di un paese (come nel caso del codice commerciale unificato negli Stati Uniti) oppure tra paesi, a livello internazionale (come per molte disposizioni prodotte dall'Unione europea o dall'Organizzazione mondiale del commercio). Confrontando codici legali ed extralegali, i governi possono constatare come entrambi devono essere aggiustati per adattarsi l'uno all'altro e poi costruire un

Demande du contrat de Fermage des terres de l'Etat

Komite de Relansman Vilaj Plis
K.R.V.P

Village Plus, le 9 mai 1997

MAY 12 1997
4978

A l'attention de:
La Direction Générale des Impôts
DGI
Port-Au-Prince Haïti

Messieurs,

Dans le souci d'aider l'Etat à faire face à ses obligations et d'augmenter sa recette fiscale, le Comité de Relancement du Village Plus de concert avec la population du Village vous demande de lui faire un contribuable de l'Etat.

Messieurs, considérant qu'il ya des milliers de maisons construites illégalement depuis plus de sept (7) ans leurs propriétaires desirent de payer leur contribution à l'Etat. Ils croient que l'Etat va manifester sa bonne volonté pour la bonne marche du pays. L'objectif principal c'est de payer impôt locatif régulièrement.

Avec ses félicitations, le Comité vous prie de croire à ses salutations patriotiques, Messieurs.

Pour le Comité: Romestil Pierre Melisca, président
Charles Jocelyn, secretaire
Louis-Jean Charles, trésorier
Charlemagne Denis, conseiller
Samuel Lainé, conseiller

C.C. à la Mairie de Port-Au-Prince.

Blvd Harry Truman, 4è Ruelle Plus, #19

ProcÈs-verbal d'Enquîte Domaniale
Attestation des Voisins

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS
PROCES-VERBAL D'ENQUETE DOMANIALE

L'an mil neuf quatre-vingt dix-sept Jeudi 14 Août
Nous Georges Toussaint, Lionel Voltaire ... de la DGI
respectivement ... Inspecteurs
certifions qu'en vertu de la lettre de dénonciation à la vacance ou de demande de ferme signée de comité de relancement du village plus
enregistrée au ... 4978 ... et suivant les instructions du Directeur Général de la DGI, visée par la Direction du Domaine, nous nous sommes rendus ... en vue d'enquêter sur le statut d'un terrain déclaré appartenant à l'Etat, sis en ce lieu à ...
Le terrain en question d'une contenance de ... est borné, savoir:
Nord par
Sud par
Est par
Ouest par
Les voisins trouvés sur les lieux ont répondu à notre interrogatoire comme suit:
La plupart du temps, ce terrain était reservé à un parc sportif par le gouvernement de Jn Claude Duvalier et était utilisé à jeter des immondices.

Signature des témoins

FERMAGE   ARPENTAGE   DOMAINE

Date 11 Mars 1991

Le recu de Mr, Mme ... est considere comme proprietaire d'un terrain situe sur l'habitation coupee. 13 x 24

Du meme cour le comite de ce dite habitation lui est delivre le terrain et ce papier en foi de quoi pour devoir et valoir ce que de droit.

C'est Mr, Mme Anabel Albert ... qui a passe le terrain a Mr, Mme Gaumaise Dorvil ... pour la somme de $ ... dollars

Unterrain de dimension 13 X 24

Pour le comite

Mathurin Etienne " President "
Samuel Cheridor " Tresorier "
Jules Noel " Secretaire"

Comite
Mathurin Etienne President
Samuel cheridor Trésorier
Jules Noël secretaire
Village Ducourt et coupée
Camille Archange

COMITE VILLAGE DUCOURT

Figura 6.2

quadro di regole per la proprietà: una base giuridica comune per tutti i cittadini che sia veramente legittimata e autoesecutiva poiché riflette sia la realtà legale che quella extralegale. Questa è la via da seguire per i paesi in via di sviluppo ed ex comunisti che intendano accettare la sfida legale, così come fondamentalmente lo è stata per i paesi dell'Occidente: eliminare ciò che non è utile ed eseguibile, assorbire ciò che funziona.

Se tutto questo sa più di avventura antropologica che di base per una riforma giuridica, è perché la conoscenza dei poveri è stata monopolizzata da universitari, giornalisti e attivisti mossi da compassione o da curiosità intellettuale piuttosto che dai dettagli tecnici della riforma legislativa. Ma dov'erano i giuristi? Perché non hanno degnato di considerazione la legge e l'ordine che il loro popolo produceva? La verità è che i giuristi di questi paesi sono generalmente troppo occupati a studiare il diritto occidentale e i suoi adattamenti. È stato loro insegnato che le pratiche locali non sono vera legge, ma un'area romantica di studi da lasciare agli studiosi del folklore. Ma se i giuristi vogliono avere un ruolo nella creazione di buone leggi, essi devono uscire dalle biblioteche giuridiche ed entrare nel settore extralegale, che è la sola fonte delle informazioni di cui essi hanno bisogno per costruire un vero sistema giuridico formale legittimo. Solo esaminando questa «legge del popolo» e comprendendo la sua logica i riformatori possono cogliere il senso di ciò che occorre loro per creare un sistema giuridico autoesecutivo.

Fatto questo, i governi avranno letteralmente toccato con mano il contratto sociale. A questo punto saranno in possesso delle informazioni necessarie per integrare i poveri e i loro averi in un quadro giuridico, in modo che possano finalmente cominciare a partecipare al sistema capitalistico. Ma implementare la riforma significherà una manomissione dello status quo. E questo fa della riforma un importante compito *politico*.

Nessuno ha pianificato l'evoluzione dal sistema feudale e patrimoniale ai sistemi di proprietà in vigore nell'Europa odierna. Tuttavia, sul lungo sentiero evolutivo verso la modernità, in quei tratti del viaggio in cui dei riformatori si sono impegnati in deliberati programmi allo scopo di rendere la proprietà più accessibile a una più ampia varietà di cittadini, questi programmi ebbero successo perché furono sorretti da strategie politiche ben congegnate. È quanto fece Thomas Jefferson in Virginia alla fine del XVIII secolo, quando accrebbe la fungibilità della proprietà, abolendo, tra l'altro, la pratica dell'eredità inalienabile (che comportava l'incapacità di trasferire la proprietà al di fuori della famiglia). Quando Stein e Hardenberg prepararono il terreno per l'instaurazione di diritti di proprietà universali in Germania all'inizio del XIX secolo, e quando Eugen Huber, all'inizio del XX secolo in Svizzera, si accinse a integrare tutti i sistemi di proprietà dispersi nel suo paese, anch'essi impiegarono strategie accuratamente pianificate per travolgere le barricate dello status quo. Loro preoccupazione fu armarsi di una legislazione astutamente concepita, che permetteva al governo di creare con il sostegno popolare rivoluzioni incruente che non potevano essere fermate.

Perché occorre una strategia politica oggi? Chi può essere contrario alla rimozione di un apartheid giuridico così clamorosamente ingiusto? Pochi, infatti, metterebbero in discussione la necessità della riforma. Ma una minuscola, potente minoranza intuirà che la riforma è destinata a perturbare le sue piccole nicchie, e opporrà una silenziosa e insidiosa resistenza. C'è anche un problema correlato: molte delle leggi che alzano muri tra la maggioranza della popolazione e il capitale possono anche contenere norme che proteggono vitali interessi di gruppi potenti. Aprire il capitalismo ai poveri non sarà semplice come muovere un bulldozer nella spazzatura. Sarà più simile a risistemare migliaia di rami e rametti di un grande nido d'aquila, senza irritare l'aquila. Nonostante che questa risistemazione imponga alla piccola minoranza colpita inconvenienti lievi, a confronto dei benefici su scala nazionale derivanti dal portare il capitale ai poveri, essa si guarderà bene dal riconoscerlo, a meno che la riforma non sia condotta tramite una energica iniziativa politica sostenuta dalla forza del messaggio e dal numero.

Chiaramente, si tratta di un lavoro per esperti artigiani della politica con la capacità sofisticata di riordinare il nido dell'aquila senza essere ghermiti dai suoi artigli. Solo costoro sono in grado di sincronizzare il cambiamento per la maggioranza e la stabilità delle minoranze diffidenti. Una strategia per capitalizzare i poveri deve integrare due apparentemente contraddittori sistemi di proprietà nello stesso corpus legislativo. Perché questo succeda, il presidente o il primo ministro, che sia più di un semplice tecnocrate, deve impegnarsi a fare della formalizzazione un pilastro della politica del governo. Solo al livello politico più alto la riforma può ottenere un seguito schiacciante e spazzare via l'ostinata inerzia dello status quo. Solo il massimo livello di governo può impedire alla lotta spietata della burocrazia e ai conflitti politici di paralizzare l'avanzamento della riforma.

Ogni volta che un paese si propone di compiere un grande cambiamento, sia esso stabilizzare la moneta, privatizzare enti pubblici, aprire le scuole a tutte le razze, il capo di stato deve fare un passo avanti e prendere la guida del cambiamento. Emancipare i poveri è sicuramente tra le responsabilità del capo di una nazione.

Gli storici e l'esperienza personale ci hanno insegnato che, per portare a termine una rivoluzione nella proprietà, un leader deve compiere tre cose specifiche: assumere il punto di vista dei poveri, cooptare l'élite e trattare con le

PARTE II
La sfida politica

Nessuno ha pianificato l'evoluzione dal sistema feudale e patrimoniale ai sistemi di proprietà in vigore nell'Europa odierna. Tuttavia, sul lungo sentiero evolutivo verso la modernità, in quei tratti del viaggio in cui dei riformatori si sono impegnati in deliberati programmi allo scopo di rendere la proprietà più accessibile a una più ampia varietà di cittadini, questi programmi ebbero successo perché furono sorretti da strategie politiche ben congegnate. È quanto fece Thomas Jefferson in Virginia alla fine del XVIII secolo, quando accrebbe la fungibilità della proprietà, abolendo, tra l'altro, la pratica dell'eredità inalienabile (che comportava l'incapacità di trasferire la proprietà al di fuori della famiglia). Quando Stein e Hardenberg prepararono il terreno per l'instaurazione di diritti di proprietà universali in Germania all'inizio del XIX secolo, e quando Eugen Huber, all'inizio del XX secolo in Svizzera, si accinse a integrare tutti i sistemi di proprietà dispersi nel suo paese, anch'essi impiegarono strategie accuratamente pianificate per travolgere le barricate dello status quo. Loro preoccupazione fu armarsi di una legislazione astutamente concepita, che permetteva al governo di creare con il sostegno popolare rivoluzioni incruente che non potevano essere fermate.

Perché occorre una strategia politica oggi? Chi può essere contrario alla rimozione di un apartheid giuridico così clamorosamente ingiusto? Pochi, infatti, metterebbero in discussione la necessità della riforma. Ma una minuscola, potente minoranza intuirà che la riforma è destinata a perturbare le sue piccole nicchie, e opporrà una silenziosa e insidiosa resistenza. C'è anche un problema correlato: molte delle leggi che alzano muri tra la maggioranza della popolazione e il capitale possono anche contenere norme che proteggono vitali interessi di gruppi potenti. Aprire il capitalismo ai poveri non sarà semplice come muovere un bulldozer nella spazzatura. Sarà più simile a risistemare migliaia di rami e rametti di un grande nido d'aquila, senza irritare l'aquila. Nonostante che questa risistemazione imponga alla piccola minoranza colpita inconvenienti lievi, a confronto dei benefici su scala nazionale derivanti dal portare il capitale ai poveri, essa si guarderà bene dal riconoscerlo, a meno che la riforma non sia condotta tramite una energica iniziativa politica sostenuta dalla forza del messaggio e dal numero.

Chiaramente, si tratta di un lavoro per esperti artigiani della politica con la capacità sofisticata di riordinare il nido dell'aquila senza essere ghermiti dai suoi artigli. Solo costoro sono in grado di sincronizzare il cambiamento per la maggioranza e la stabilità delle minoranze diffidenti. Una strategia per capitalizzare i poveri deve integrare due apparentemente contraddittori sistemi di proprietà nello stesso corpus legislativo. Perché questo succeda, il presidente o il primo ministro, che sia più di un semplice tecnocrate, deve impegnarsi a fare della formalizzazione un pilastro della politica del governo. Solo al livello politico più alto la riforma può ottenere un seguito schiacciante e spazzare via l'ostinata inerzia dello status quo. Solo il massimo livello di governo può impedire alla lotta spietata della burocrazia e ai conflitti politici di paralizzare l'avanzamento della riforma.

Ogni volta che un paese si propone di compiere un grande cambiamento, sia esso stabilizzare la moneta, privatizzare enti pubblici, aprire le scuole a tutte le razze, il capo di stato deve fare un passo avanti e prendere la guida del cambiamento. Emancipare i poveri è sicuramente tra le responsabilità del capo di una nazione.

Gli storici e l'esperienza personale ci hanno insegnato che, per portare a termine una rivoluzione nella proprietà, un leader deve compiere tre cose specifiche: assumere il punto di vista dei poveri, cooptare l'élite e trattare con le

burocrazie giuridiche e tecniche che sono gli attuali custodi della campana di vetro.

Assumere il punto di vista dei poveri

Nessuno sarà escluso dai benefici della globalizzazione del capitalismo in un paese, ma il beneficiario più ovvio e più grande saranno i poveri. Con i poveri al suo fianco, un leader deciso a intraprendere la riforma ha già vinto almeno metà della battaglia. Qualsiasi opposizione non potrà che trovarsi in difficoltà dovendo sfidare il capo dello stato e la maggioranza della popolazione. Ma, per vincere, il riformatore dovrà acquisire i fatti necessari per costruire un caso. Questo implica la necessità di condurre una ricerca originale: i riformatori devono mettersi nei panni dei poveri e camminare nelle loro strade. Le statistiche ufficiali non contengono le informazioni che essi richiedono. I fatti e le cifre possono essere visti solo fuori della campana di vetro.

Quando cominciai a studiare la possibilità di dare ai poveri accesso alla proprietà formale in Perù negli anni Ottanta, tutti gli importanti studi legali da me consultati mi assicurarono che impostare un processo formale per accedere al capitale avrebbe richiesto solo qualche giorno. Io sapevo che questo era vero per me e i miei legali ma avevo l'impressione che non fosse vero per la maggioranza dei peruviani. Così i miei colleghi e io decidemmo di creare con due macchine da cucire una fabbrica di articoli di abbigliamento nella *bidonville* di Lima. Per sperimentare il processo dal punto di vista dei poveri, usammo un cronografo per misurare il tempo che un tipico imprenditore di Lima avrebbe dovuto dedicare alle pratiche burocratiche. Scoprimmo che diventare legali richiedeva un lavoro di sei ore al giorno per trecento giorni. Il costo: trentadue volte il salario minimo mensile. Realizzammo un esperimento analogo per scoprire quanto tempo sarebbe occorso a un abitante di un alloggio extralegale, la cui esistenza il governo aveva già riconosciuto, per acquistare il titolo legale a una casa. Per ricevere l'approvazione dalla municipalità di Lima – solo uno degli undici enti pubblici coinvolti – occorrevano 728 passi burocratici (vedi Figura 6.3). Veniva confermato quanto sospettavo sin dall'inizio: la maggior parte dei dati convenzionali riflettono gli interessi di coloro che, come i legali da me consultati, sono già dentro la campana di vetro. Ecco perché la campana di vetro può essere vista solo dal di fuori, dal punto di vista dei poveri.

Una volta che il governo abbia ottenuto queste informazioni, sarà in grado di spiegare i suoi intenti in un modo che i poveri possano capire e mettere in relazione. Di conseguenza, essi sosterranno entusiasticamente il programma di riforma. I poveri diventeranno il più efficace apparato di pubbliche relazioni per la riforma, fornendo il «feedback della strada» necessario per mantenere il programma in linea.

Questo è quel che accadde in Perù. Dal 1984 al 1994 i miei colleghi e io dirigemmo tutti i nostri sforzi verso l'informazione del pubblico circa i vantaggi del «sollevare la campana di vetro» (all'epoca la chiamavano «formalizzazione»). Il nostro obiettivo era dimostrare ai politici che vi era un consenso nazionale nascosto per la riforma e che formalizzare le attività dei poveri era politicamente una strategia vincente. Verso la fine degli anni Ottanta una conferma giunse dai sondaggi: le nostre proposte di cambiare il sistema di proprietà formale raccolsero un tasso di consensi di quasi il 90 per cento. Con numeri come questi, quando i primi progetti di legge redatti dalla mia organizzazione per la formalizzazione giunsero di fronte al congresso peruviano nel 1988 e all'inizio degli anni Novanta, non fu una sorpresa che fossero approvati all'unanimità. Durante la campagna presidenziale del 1990 tutti i candidati, compresi Mario Vargas Llosa, romanziere e candidato

Figura 6.3 – I 728 passaggi burocratici richiesti dal comune di Lima per avere titolo legale a una casa in un insediamento abitativo autorizzato.

della coalizione liberal-conservatrice, e Alberto Fujimori, l'outsider populista che alla fine risultò vincitore, come pure Alan García, presidente socialista uscente, sottoscrissero il programma di formalizzazione, Anche oggi, nonostante gli sforzi di implementazione, che sono stati erratici e incompleti, la formalizzazione è un punto fermo incontestato e permanente nel panorama politico peruviano.

Con i fatti, le cifre e l'opinione pubblica tutti dalla parte della riforma, il governo sarà in grado di porre l'intero tema della povertà nella sua agenda per la crescita economica. Alleviare la povertà non sarà più visto come un'opera di beneficenza, da intraprendere se e quando diventi sostenibile. Al contrario, il futuro dei poveri si trova oggi in cima alla lista dei programmi governativi per la crescita.

Cooptare l'élite

Una volta che il potenziale economico dei poveri – la più ampia base elettorale del paese – sia stato rivelato e il loro sostegno alla riforma sia manifesto, i riformatori avranno l'attenzione delle élite. Questo è il momento di spezzare la loro illusione che sollevare la campana di vetro sia vantaggioso solo per i poveri. Non si tratta soltanto del fatto che colmare il divario tra le classi è un bene sociale generale. Questo tipo di integrazione giuridica può favorire quasi ogni gruppo di interessi nel paese. Proprio come hanno raccolto fatti e cifre per conquistare il sostegno dei poveri, così i riformatori devono usare altri fatti e cifre per conquistare gli interessi costituiti. L'élite deve sostenere la riforma non per patriottismo o altruismo ma perché essa ingrosserà anche i suoi portafogli.

Per esempio, portare il settore extralegale nella legalità aprirà l'opportunità di massicci programmi di edilizia economica che forniranno ai poveri case che non sono solo meglio costruite ma anche più a buon mercato di quelle

che essi si sono costruite nel settore extralegale. Creare una casa nel mondo capovolto del settore extralegale è come cominciare a vestirsi infilando prima le scarpe e poi le calze. Consideriamo che cosa occorre a un nuovo immigrato da una zona rurale per creare una casa per la sua famiglia in una *bidonville* nei dintorni di una grande città. Primo, non solo deve trovare un sito per la sua casa, ma deve occupare la terra personalmente con la sua famiglia. Il passo successivo è rizzare una tenda o un ricovero fatto, a seconda del paese, di stuoie di paglia, mattoni di fango, cartone, compensato, lamiere ondulate, bidoni di latta – e in tal modo delimitare uno spazio fisico (perché quello giuridico non è disponibile). Il nuovo arrivato e la sua famiglia vi introdurranno gradualmente mobili e altri oggetti domestici. Ovviamente, hanno bisogno di un edificio più vivibile e durevole. Ma come costruirlo senza accesso al credito? Essi fanno quello che fanno tutti gli altri: ammassano materiali edilizi solidi e cominciano a costruire una casa migliore, un piano alla volta, a seconda del tipo di materiali che sono riusciti ad accumulare.

Una volta che gli abitanti di uno di questi quartieri si siano organizzati abbastanza da proteggere i loro beni, oppure le autorità locali si siano impietosite del loro stato di deprivazione, essi possono introdurre nelle loro case pavimenti, acqua, impianti igienici ed elettricità, solitamente al costo di dover distruggere parti delle loro case al fine di allacciarsi ai servizi di pubblica utilità. Solo dopo anni di accumulazione di materiali, costruzione e ricostruzione, questi proprietari di casa sono in grado di vivere in modo confortevole.

In Occidente costruire una casa equivale a infilarsi le calze prima delle scarpe, ed è quindi molto meno rischioso, costoso e degradante. Una società immobiliare solitamente possiede un diritto sul suolo che le dà la sicurezza dello sviluppo dell'infrastruttura (strade asfaltate, servizi di pubblica utilità ecc.). Successivamente vende la casa, che

procede a costruire secondo le preferenze del compratore. Dopodiché il nuovo proprietario, che ha probabilmente preso a prestito la maggior parte del prezzo della casa da una banca, traslocherà i suoi mobili e, finalmente, i bambini e il gatto.

Nel momento in cui i poveri diventano responsabili di fronte alla legge formale, essi saranno in grado di permettersi abitazioni a basso costo e, in tal modo, sfuggire al mondo alla rovescia del settore extralegale. Anche le élite cominceranno, allora, a raccogliere le loro ricompense: i costruttori e i produttori di materiali da costruzione vedranno espandersi i loro mercati e così pure le banche, le società finanziarie, le compagnie di assicurazione. La formalizzazione aiuterà anche i fornitori di servizi di pubblica utilità a convertire gli indirizzi delle famiglie in terminali affidabili. Essa fornirà al governo e alle imprese informazioni e indirizzi per scopi commerciali, tutela di interessi, riscossione di crediti, tariffe e imposte. Inoltre, un sistema di proprietà formale fornisce un database per decisioni di investimento in sanità, istruzione, stima del gettito fiscale, pianificazione ambientale.

Una diffusa proprietà legale contribuirà persino a risolvere uno dei loro più gravi e persistenti motivi di protesta in relazione all'aumento del numero dei poveri nelle città: il bisogno di maggior «legge e ordine». La società civile delle economie di mercato non è semplicemente il frutto di una maggiore prosperità. Il diritto alla proprietà genera anche rispetto per la legge. Come ha evidenziato nel suo libro sulla rivoluzione russa l'eminente storico Richard Pipes:

> La proprietà privata è probabilmente la più importante istituzione dell'integrazione sociale e politica. Detenere una proprietà crea un impegno nell'ordine politico e giuridico poiché il secondo garantisce i diritti di proprietà: esso, per così dire, trasforma il cittadino in co-sovrano. In quanto tale, la proprietà è il principale veicolo per inculcare nella massa della popolazione il rispetto della legge e un interesse nella preser-

vazione dello status quo. L'evidenza storica indica che le società con un'ampia distribuzione della proprietà, in particolare in terra e edilizia residenziale, sono più conservatrici e più stabili, e per questa ragione più resistenti a sollevamenti di qualsiasi genere. Così, i contadini francesi, che nel XVIII secolo erano una fonte di instabilità, divennero nel XIX secolo, come risultato delle conquiste della Rivoluzione Francese, un pilastro della conservazione.[18]

Quando i poveri hanno fiducia che la loro terra e la loro impresa appartengano legalmente a loro, il loro rispetto per la proprietà degli altri aumenta.

Registrazioni formali aggiornate della proprietà forniranno inoltre alle autorità di polizia le informazioni necessarie per praticare una civile moderazione. Nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti una delle principali caratteristiche dei fuorilegge è di non avere un domicilio legale. Quando viene commesso un delitto, la polizia non dispone di registrazioni, tracce e altre informazioni legate alla proprietà, utili a individuare i principali sospetti. Ecco perché le autorità che fanno rispettare la legge non possono essere selettive come i colleghi occidentali quando braccano i sospettati e sono così più esposte al rischio di violazioni dei diritti civili.

Possedere proprietà formali tende inoltre a scoraggiare comportamenti irregolari. Quando gli individui sono costretti a dividere le loro proprietà in frazioni sempre più piccole, è più probabile che gli eredi degli eredi, spinti fuori della terra di famiglia, vadano a occupare terre altrove. Inoltre, quando un individuo non può provare di possedere qualcosa, è più probabile che si trovi costretto a «ungere le ruote» della burocrazia oppure, con l'aiuto del suo vicinato, a prendere la legge nelle proprie mani. Peggio ancora, senza una buona legge che faccia rispettare le obbligazioni, la società in effetti invita gangster e terroristi a provvedere alla bisogna. I miei colleghi ed io abbiamo condotto campagne per il riconoscimento di titoli formali che

hanno spiazzato i violenti assumendo il loro ruolo in quanto forza di sicurezza dell'area contro minacce reali o immaginarie di espropriazione della terra.

La proprietà può costituire anche un'alternativa legale al traffico di droga. Finché i coltivatori rimangono proprietari illegali della loro terra, coltivazioni remunerative a breve termine come la coca o i papaveri da oppio restano l'unica alternativa. Per molti piccoli agricoltori in alcune aree del mondo in via di sviluppo, il denaro anticipato dai trafficanti di droga è praticamente il solo credito disponibile. E, poiché la loro situazione proprietaria non risulta in alcun sistema ufficiale, l'applicazione della legge non giunge nemmeno a stabilire la loro esistenza, per non parlare di definire accordi praticabili di sostituzione delle colture. Quest'assenza di protezione legale vuole anche dire che i coltivatori di droga saranno costretti a riunirsi in bande per difendere i loro patrimoni oppure a chiedere protezione ai trafficanti. Senza un sistema di proprietà formale che includa questi proprietari terrieri, controllare le coltivazioni di droga e dar la caccia ai trafficanti diventa virtualmente impossibile. Non c'è nessun modo per le autorità di penetrare la selva di accordi extralegali che gli individui creano per proteggere i propri interessi.

Legalizzare la proprietà è qualcosa di ben diverso che fare la carità ai poveri. Creare un mercato ordinato, che renda i proprietari responsabili e che conferisca alle loro case titoli chiari, validi per ottenere finanziamenti, genera un mercato più ampio, incoraggia la legge e l'ordine, fa affluire utili nelle tasche dell'élite.

Trattare con i custodi della campana di vetro

Una volta che i riformatori abbiano i poveri e almeno qualche rappresentante dell'élite dalla loro parte, sarà il momento di prendere a bordo la burocrazia pubblica e pri-

vata che amministra e mantiene lo status quo: in primo luogo gli uomini di legge e i tecnici.

I giuristi

In teoria la comunità dei giuristi dovrebbe favorire la riforma perché questa espanderà il dominio della legge. Ma, per la maggior parte, gli uomini di legge nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti sono stati addestrati non a espandere il dominio della legge ma a mantenerlo come l'hanno trovato. I giuristi, in particolare gli avvocati, sono i professionisti più coinvolti nelle vicende quotidiane della proprietà. Siedono nei più importanti organi governativi dove esercitano un potere assoluto sulle principali decisioni. Nessun gruppo – terroristi a parte – è in una migliore posizione per sabotare l'espansione capitalistica. E, a differenza dei terroristi, gli avvocati sanno come farlo legalmente.

Benché i costruttori del capitale e del capitalismo siano gli imprenditori e la gente comune, sono gli esperti legali che fissano il concetto di proprietà in forma rappresentativa tangibile e lo definiscono in articoli di legge. La sicurezza della proprietà, la responsabilità dei proprietari e l'esecutività delle transazioni devono concretizzarsi in ultima analisi in procedure e norme redatte da giuristi. Sono i giuristi che perfezionano tutti gli strumenti della proprietà formale: titoli, registrazioni, marchi, diritti d'autore, vaglia cambiari e tratte, brevetti, azioni di società. Piaccia o non piaccia, nessun vero cambiamento nel regime di proprietà e nel processo di formazione del capitale può aver luogo senza la cooperazione di almeno una parte degli uomini di legge.

La difficoltà è che pochi legali comprendono le conseguenze economiche del loro lavoro, e la loro reazione istintiva al comportamento extralegale e ai cambiamenti su larga scala è generalmente ostile. Tutti i riformatori che ho conosciuto, impegnati nell'opera di rendere la proprietà più accessibile ai poveri, operano nella presunzione che la

professione legale sia il loro principale nemico. Gli economisti impegnati nella riforma hanno sperimentato una tale frustrazione nei confronti del conservatorismo legale da investire tempo e denaro per screditare la professione legale. Usando dati economici relativi a cinquantadue paesi tra il 1960 e il 1980, Samar K. Datta e Jeffrey B. Nugent hanno mostrato che per ogni punto percentuale di incremento del numero dei membri della professione legale all'interno della forza lavoro (per esempio, dallo 0,5 all'1,5 per cento), la crescita economica si riduce dal 4,76 al 3,68 per cento, concludendo così che la crescita economica è inversamente proporzionale alla prudenza degli avvocati.[19]

Quello che irrita particolarmente molti riformatori è il modo in cui i giuristi fanno ricadere la responsabilità dei cattivi sistemi di proprietà sugli altri. Ho spesso sentito avvocati lodare la legislazione proprietaria esistente nello stesso momento in cui ammettevano che i titoli di proprietà emessi legalmente erano di uso difficile, quando non impossibile. Questo è, ovviamente, inaccettabile. Un giurista non può disegnare la legge e le procedure amministrative per attuarla, per poi accusare del suo fallimento l'incompetenza dei burocrati di livello inferiore che hanno il compito di applicarla e l'ignoranza di coloro che la usano. Redigere leggi eleganti non è abbastanza. Esse devono anche funzionare nella realtà amministrativa e sociale per la quale sono state redatte.

È interessante notare che spesso le più forti critiche agli sforzi degli avvocati di bloccare la riforma della proprietà vengono dai colleghi procuratori. S. Rowton Simpson, giurista e studioso di fama mondiale sul tema della registrazione della terra, scrive dei suoi colleghi:

> Gli avvocati sono noti in tutto il mondo per la loro riluttanza ad accettare anche il più piccolo cambiamento delle procedure tradizionali... Torrens [il creatore australiano di uno dei sistemi di registrazione più sicuri al mondo], che era tenacemente combattuto dalla professione legale, riuscì a superare

l'opposizione degli avvocati nell'Australia del Sud; ma la sua storia è eccezionale. Ci vuole un diamante per tagliare un diamante e nella maggior parte dei paesi la registrazione di un titolo deve, di regola, la sua introduzione agli sforzi di un avvocato, per quanto ostacolato dall'opposizione attiva dei membri praticanti della sua professione; e l'opposizione passiva può essere peggiore di quella attiva, che almeno o vince o è battuta. L'opposizione passiva è più insidiosa; può vanificare ogni progresso. Molte nuove leggi sono appassite sulla pianta dopo avere ricevuto il benvenuto degli addetti ai lavori, accoglienza che si è rivelata puramente esteriore quando non un vero e proprio «bacio della morte»; altre leggi incorporano procedure così a lungo termine da rendere i progressi quasi impercettibili.; queste leggi certamente non costituiscono nessun pericolo per le pratiche stabilite, e quindi tendono a essere accettabili per la professione legale, ma non raggiungono realmente l'obiettivo; semplicemente ingrossano la lista, se non dei fallimenti, dei «non successi».[20]

Benché spesso ammettano che le altre discipline devono essere dinamiche, avvocati e studiosi di diritto sostengono che la legge deve essere stabile. Questa venerazione per il governo della legge, senza riguardo per le conseguenze, può arrivare al punto in cui procuratori favorevoli alla riforma rischiano l'ostracismo da parte dei loro colleghi. Nei paesi di lingua tedesca nell'Ottocento e all'inizio del Novecento l'ostilità della professione legale nei confronti della riforma della proprietà giunse a tal punto che il giurista riformista era chiamato *Mestbeschmutzer*, una bestia che sporca il proprio nido.

La buona notizia per i riformisti è che i più brillanti (ma non necessariamente i più fortunati) giuristi credono che la legge sia fatta per servire alla vita e non il contrario. I giuristi lungimiranti alla fine hanno trionfato sull'ala reazionaria della loro professione in Occidente, anche nel contesto segnato dal diritto romano. Certamente la battaglia è stata difficile, principalmente perché, come ha notato Peter Stein, «il contributo legale all'appropriata comprensione delle istituzioni giuridiche fu oscurato dall'enfasi sull'antiquariato e l'accoglimento del diritto romano come un prodotto finito».[21] Nondimeno, nel corso del tempo, i grandi giuristi europei hanno superato un atteggiamento di eccessiva rigidità perché, come osserva Peter Stein, «hanno inteso la loro professione come un diventare esperti delle complessità del diritto romano e un assicurare che esso si evolva nel tempo».[22] Contro la dilagante indifferenza dei loro colleghi, in ogni paese europeo è emerso un gruppo di legali di élite che ha contribuito a sollevare la campana di vetro.

Ogni governo desideroso di perseguire un sistema integrato di proprietà deve perciò elaborare un'attenta strategia nei confronti della professione legale. L'elemento chiave è scegliere gli esperti legali giusti. Occorre un leader politico saggio e astuto, capace di evitare gli azzeccagarbugli, che con le loro sottigliezze paralizzano i politici, e di scovare, invece, coloro che daranno forma legale a un programma di trasformazione anche se ciò significa scontrarsi con il sistema. Se il politico di idee riformiste non sceglie accuratamente i suoi consulenti legali, si troverà ben presto alla mercé di tecnocrati in posizioni di potere che si dichiareranno a favore della riforma ma la sovvertiranno nell'ombra.

Giuristi coraggiosi e con idee di riforma esistono in tutti i paesi e, una volta che siano chiari i criteri di selezione per queste qualità, è possibile identificare le persone giuste. Molti capiscono che i determinanti primari del cambiamento si trovano al di fuori della legge. In ognuno dei paesi che ho visitato ho trovato gruppi di giuristi operanti nel settore pubblico, che hanno dimestichezza con il settore extralegale, e che sono quotidianamente alle prese con la ricerca di un'armonia tra il sistema formale e gli accordi extralegali. Alcuni giuristi di ambito accademico sono anche acutamente consapevoli che gli ordini paralleli della legge formale e di quella informale operano si-

multaneamente. Ma la loro opera tende a restare inosservata ai livelli più alti del governo, e quindi anch'essi restano invisibili. In realtà, è quasi la norma che i legali bene informati dell'esistenza dei due ordini e simpatetici nei confronti della riforma siano spinti ai margini del sistema del potere politico.

Sono questi individui che la leadership politica deve mettere in campo per scuotere lo status quo e implementare un irresistibile programma nazionale per la formalizzazione della proprietà. Questo esercito, tuttavia, non avanza spontaneamente. Ogni legale deve essere localizzato e reclutato. Nel complesso, essi formeranno l'avanguardia che può perorare la causa della riforma presso i colleghi. Solo loro potranno sconfiggere i dinosauri e spiegare alla professione legale nel suo stesso linguaggio quanto cruciale sia per il loro futuro e per quello della nazione integrare tutte le proprietà in un unico sistema aperto a tutti. Solo loro possono spiegare al resto della professione che le procedure legali esistenti sono diventate non solo un disturbo ma l'ostacolo insormontabile che tiene la maggior parte della popolazione mondiale in una posizione che le impedisce di creare capitale. Anche gli uomini di legge sono uomini. Una volta realizzato che il sistema da essi difeso è ineluttabilmente superato, non potranno che reagire positivamente.

I tecnici

I paesi in via di sviluppo ed ex comunisti stanno continuando a spendere centinaia di migliaia di dollari in tecnologie per le mappature e la gestione computerizzata delle informazioni per modernizzare i loro sistemi di proprietà e nello stesso tempo restano nell'incapacità di integrare i settori extralegali. Questa non è più una sorpresa per chiunque abbia riflettuto seriamente sulle priorità della riforma del diritto di proprietà. Nel 1993 un esperto della Banca mondiale ammonì: «Vi è stata la tendenza a considerare il rilascio di titoli relativi alla proprietà fondiaria

un problema tecnico. Spesso le mappe e le rilevazioni vengono eseguite ma i titoli non sono emessi a causa di un blocco sistemico o di problemi legali».[23]

Persino i tecnici sono preoccupati di poter essere suggestionati dalle meraviglie delle nuove tecnologie. Uno dei massimi esperti canadesi per quanto concerne terra e sistemi di informazione ha espresso il timore che qualche governo continui a vedere nella mappatura la pietra angolare della proprietà:

> Attualmente corriamo il pericolo di perpetuare questo mito cercando di ridurre la gestione delle risorse a un problema di sistema di informazione geografica (GIS, Geographical information system). La tecnologia è attraente, produce risultati tangibili. Ma è solo parte della soluzione... Consulenti e organizzazioni di assistenza spesso esportano sistemi con i quali sono familiari (solitamente i loro sistemi o quelli con i quali hanno lavorato) senza prestare sufficiente considerazione alle esigenze e ai vincoli del paese destinatario... Occorre maggiore modestia da parte dei consulenti professionali; occorre che qualche volta riconoscano che non hanno sempre la risposta o che i loro sistemi possono non essere appropriati.[24]

I programmi di creazione della proprietà continueranno a fallire finché i governi continueranno a ritenere che la creazione della proprietà richieda soltanto la conoscenza di aspetti fisici, ossia che, una volta fotografato, rilevato, misurato e computerizzato l'intero parco delle loro attività fisiche, essi saranno in possesso di tutte le informazioni richieste per emettere titoli di proprietà. Non è così. Fotografie e inventari informano l'autorità soltanto sullo stato fisico delle attività; non dicono nulla su chi realmente le possiede o come gli interessati hanno organizzato i diritti che le governano. Tutte le fotografie e gli inventari computerizzati del mondo non dicono quali norme locali rendano esecutivi questi diritti o quale rete di relazioni li sostenga. Se mappe e inventari sono importanti per misu-

rare e localizzare i beni fisici cui la proprietà è ancorata, essi non dicono ai governi come costruire il contratto sociale nazionale che li metta in grado di creare una diffusa proprietà legale.

La propensione, presente in qualche paese, a ridurre le questioni connesse alla proprietà alle aree della mappatura e della tecnologia dell'informazione ha oscurato la reale natura della proprietà. Questa non è realmente parte del mondo fisico: il suo ambiente naturale è giuridico ed economico. La proprietà riguarda cose invisibili, mentre le mappe presentano somiglianze con cose fisiche sul terreno. Le mappe catturano l'informazione fisica relativa alle attività ma smarriscono il quadro d'insieme. Senza l'informazione istituzionale ed economica pertinente relativa agli accordi extralegali, esse non possono cogliere la realtà al di fuori della campana di vetro. Esse sono dunque incapaci di svolgere il loro compito reale, che è contribuire ad ancorare gli aspetti proprietari delle attività nella realtà fisica in modo da mantenere virtualità e fisicità in sincrono.

Finché non siano rimossi gli ostacoli a usare i sistemi formali di proprietà e gli accordi extralegali non siano stati sostituiti dalla legge, gli interessati hanno scarsi incentivi a fornire le informazioni necessarie a mantenere le mappe e i database aggiornati e affidabili. Gli individui non vogliono avere accesso al sistema di proprietà formale perché impazienti di essere mappati, registrati o tassati; essi vogliono entrare nel sistema quando i suoi benefici economici sono ovvi a loro e quando sono sicuri che i loro diritti continueranno a essere protetti.

Nella misura in cui questi diritti sono protetti da un contratto sociale extralegale, gli individui non vedranno alcuna ragione per notificare alle autorità le variazione nella disponibilità dei loro beni patrimoniali. Solo quando la legge formale abbia sostituito gli accordi extralegali come fonte di protezione della proprietà, gli individui accetteranno la sua legittimità e saranno interessati a fornire alle

autorità le informazioni occorrenti per tenere aggiornati mappe e database. Il luogo in cui è localizzato il contratto sociale determina dove i dati e le mappe possono essere tenuti aggiornati.

Questo aspetto non è banale. Progetti di emersione concepiti in modo prevalentemente tecnologico tendono a degenerare in sistemi di identificazione di capitale fisico, in Domesday Book fuori tempo o altre vestigia storiche. Le imprese che gestiscono la mappatura e l'informatizzazione subiscono anch'esse i danni che ne conseguono. I loro preventivi sono approvati dai politici che si aspettano che i nuovi metodi sapranno includere i poveri. Quando essi capiscono che ciò non è affatto scontato, i progetti di mappatura scendono nella scala delle priorità o vengono interrotti. La mia squadra e io abbiamo riscontrato che questa sequenza si è riprodotta ripetutamente.

Queste tecnologie funzionano egregiamente nei paesi avanzati, senza bisogno di aggiustamenti legali o politici, perché gli aggiustamenti sono stati messi in opera più di un secolo fa. Il contratto sociale onnicomprensivo sulla proprietà è già saldamente in atto. Quando i sistemi di database, i sistemi di informazione geografica, la rilevazione a distanza, il GPS (Global positioning system) e tutti gli strumenti più avanzati della tecnologia dell'informazione sono diventati disponibili nel corso degli ultimi trent'anni, essi hanno potuto inserirsi facilmente in un'infrastruttura giuridica e informativa bene integrata. Di conseguenza, i dispositivi di rappresentazione scritta e grafica e le strutture per un miglior immagazzinamento, recupero, manipolazione dell'informazione, hanno potuto trovare la massima utilizzazione.

Non intendo dire che *engineering*, integrazione di sistemi, imprese di tecnologia dell'informazione, venditori di attrezzature, consulenti di archiviazione e tutti gli altri soggetti che forniscono servizi di documentazione della proprietà specializzati in rilevazione, mappatura e moderniz-

zazione dei registri siano irrilevanti per la creazione della proprietà: è vero il contrario. Se adattati in modo appropriato a massicce operazioni di registrazione e al funzionamento in un ambiente extralegale, essi sono indispensabili per definire le localizzazioni fisiche come pure per elaborare e integrare le informazioni. Essi consumeranno la maggior parte del denaro speso per la riforma della proprietà, ma solo dopo che siano stati risolti i problemi giuridici e politici dell'emersione del settore extralegale.

Solo un'autentica leadership politica può guidare il diritto di proprietà fuori dalle preoccupazioni legate al passato verso un corretto apprezzamento del presente; da una sopravvalutazione del ruolo della tecnologia a un genuino interesse per il bene della società. I politici sono necessari perché le istituzioni esistenti sono inclini a favorire e proteggere lo status quo. È compito dei politici convincere la tecnocrazia a trasformarsi e a supportare il cambiamento.

L'intervento politico è, inoltre, necessario perché le organizzazioni di governo all'interno della campana di vetro non sono generalmente concepite per intraprendere rapidi e ampi programmi di riforma. Esse sono solitamente organizzate come dipartimenti specializzati, una struttura che ha più senso nei paesi sviluppati, dove sono necessari solo graduali cambiamenti perché la legge e la proprietà formale sono già in funzione per tutti. La creazione di proprietà non è affatto paragonabile a un programma di privatizzazione, che implica soltanto la vendita di una dozzina o poco più di complessi di attività in un anno. L'obiettivo di una riforma della proprietà è riconoscere i diritti di proprietà relativi a milioni di attività a milioni di individui in un breve periodo di tempo. Ciò significa che almeno metà del lavoro riguarda la comunicazione. I leader di una riforma della proprietà devono saper descrivere come il capitalismo popolare influenzerà molti e diversi gruppi di interesse, mostrare loro i benefici che essi ne ricaveranno e persuaderli che si tratta di un esercizio a somma positiva per tutti i settori della società. Per quanto concerne il settore extralegale, i leader riformisti devono indirizzare le sue energie imprenditoriali represse e dimostrare i vantaggi dell'integrazione in una nuova legge formale. Quanto al settore legale, essi devono spiegare che le riforme proposte non colpiranno diritti legittimi ed esecutivi e che si verificheranno guadagni aggregati per tutti i gruppi di interesse.

Creare un sistema di proprietà che sia accessibile a tutti è principalmente un compito politico perché lo scopo finale di un sistema di proprietà non è redigere eleganti testi legislativi né connettere scintillanti computer o stampare mappe multicolori ma mettere capitale nelle mani dell'intera nazione.

7. In luogo di conclusione

Dov'è la saggezza che abbiamo perduto nella conoscenza?
Dov'è la conoscenza che abbiamo perduto nell'informazione?

T.S. Eliot, *Cori da «La Rocca»*

Il club privato della globalizzazione

Il capitalismo è in crisi al di fuori dell'Occidente non perché la globalizzazione internazionale stia fallendo ma perché i paesi in via di sviluppo ed ex comunisti sono stati incapaci di «globalizzare» il capitale all'interno delle proprie frontiere. La maggior parte della popolazione di questi paesi vede il capitalismo come un club privato, un sistema discriminatorio che beneficia solo l'Occidente e le élite che vivono dentro la campana di vetro nei paesi poveri.

Sono più numerose le persone che nel mondo indossano scarpe Nike o ostentano orologi digitali, ma anche se consumano beni dell'Occidente, essi sono del tutto consapevoli di trovarsi alla periferia del gioco capitalistico. Non hanno nessuna posta in gioco. La globalizzazione non dovrebbe limitarsi a interconnettere le campane di vetro dei pochi privilegiati. Questo genere di globalizzazione è esistito anche in passato: nel XIX secolo i reali che governavano l'Europa erano letteralmente una grande famiglia, unita da legami di sangue e in costante contatto, per quanto concerneva politica e commercio, tra i vari cugini in Inghilterra, Francia, Olanda, Spagna e Russia. Il capitalismo trionfò nel XIX secolo e si impose in tutto il mondo indu-

strializzato fino alla rivoluzione russa e alla Grande Depressione. Ma, come sottolinearono il filosofo spagnolo Ortega y Gasset e il commentatore americano Walter Lipman, nonostante il suo potere e le sue sofisticate tecnologie, il sistema capitalistico era sempre vulnerabile. L'economista americano Lester Thurow ha notato che ancora nel 1941

> gli Stati Uniti e la Gran Bretagna erano essenzialmente i soli [grandi] paesi capitalistici rimasti sulla faccia della terra... Tutto il resto del mondo era diviso tra fascisti, comunisti e colonie feudali nel Terzo Mondo. La crisi finale degli anni Venti e la Grande Depressione degli anni Trenta hanno portato il capitalismo vicino all'estinzione. Il capitalismo che ora sembra irresistibile, avrebbe potuto sparire per qualche passo falso.[1]

L'America latina non è una dimenticanza. Almeno in quattro occasioni dopo l'indipendenza dalla Spagna, nel decennio 1820, ha cercato di diventare parte del capitalismo globale e ha fallito. I paesi dell'America latina hanno ristrutturato i loro debiti, stabilizzato le loro economie attraverso il controllo dell'inflazione, liberalizzato gli scambi, privatizzato le attività statali (per esempio, vendendo le loro ferrovie agli inglesi), intrapreso conversioni di crediti in partecipazioni azionarie, rivisto i loro sistemi tributari. Al livello dei consumi, i latino-americani hanno importato ogni sorta di merci, dagli abiti inglesi di tweed alle calzature Church alle Ford modello T; hanno imparato l'inglese e il francese ascoltando la radio o i dischi; hanno ballato il charleston e masticato gomme Chiclets. Ma non hanno mai prodotto molto capitale vivo.

Oggi tutti possiamo beneficiare dei vantaggi della rivoluzione della comunicazione e qualcuno può vedere un progresso nel fatto che la Sfinge egiziana oggi guarda direttamente l'insegna al neon di un ristorante della catena Kentucky Fried Chicken. Nondimeno, solo 25 dei circa 200 paesi del mondo producono capitale in misura sufficiente

da beneficiare pienamente della divisione del lavoro in mercati globali allargati. La linfa vitale del capitalismo non è Internet, e nemmeno qualche catena di fast food. È il *capitale*. Solo il capitale fornisce i mezzi per sostenere la specializzazione nonché la produzione e lo scambio di attività in un mercato allargato. È il capitale la fonte di incrementi di produttività e perciò della ricchezza delle nazioni.

Eppure solo i paesi occidentali e piccole enclave di ricchi in paesi in via di sviluppo ed ex comunisti hanno la capacità di rappresentare beni e potenzialità, e, quindi, l'abilità di produrre e usare il capitale efficientemente. Il capitalismo è visto al di fuori dell'Occidente con crescente ostilità, come un regime di apartheid nel quale la maggioranza non può entrare. Persino tra le élite cresce la sensazione che, se i paesi in via di sviluppo ed ex comunisti debbono dipendere solamente e per sempre dalla benevolenza del capitale estero, essi non diventeranno mai giocatori produttivi nel gioco globale del capitalismo. Essi sono sempre più frustrati di non essere padroni del proprio destino. Imbarcatisi nella globalizzazione senza aver fornito alle loro popolazioni i mezzi per produrre capitale, stanno cominciando a somigliare, più che agli Stati Uniti, alla mercantilista America latina con il disordine delle sue attività extralegali.[2] Dieci anni fa pochi avrebbero paragonato il blocco sovietico all'America latina. Ma oggi quei paesi sembrano stranamente simili: forti economie sommerse, macroscopiche disuguaglianze, mafie diffuse, instabilità politica, fughe di capitali e flagranti trasgressioni della legge.

Questa è la ragione per cui al di fuori dell'Occidente i fautori del capitalismo sono intellettualmente in ritirata. In ascesa fino a un decennio fa, essi sono oggi visti sempre di più come apologeti delle miserie e ingiustizie che ancora colpiscono la maggioranza della popolazione. Per esempio, nel 1999, la camera alta consultiva dell'Egitto ammoniva il governo a «non lasciarsi ingannare ulterior-

mente dai richiami del capitalismo e della globalizzazione».[3] Avendo dimenticato il ruolo cruciale della proprietà, i fautori del capitalismo hanno finito per lasciarsi identificare con i difensori dello status quo, che cercano ciecamente di applicare le leggi scritte esistenti, per quanto discriminatorie esse siano.

E la legge in quei paesi discrimina. Come ho illustrato nel Capitolo 2, almeno l'80 per cento degli abitanti di questi paesi non può iniettare vita nelle proprie attività e fare in modo che generino capitale perché la legge li tiene fuori del sistema di proprietà formale. Essi possiedono miliardi di dollari in capitale morto, ma è come se fossero pozze le cui acque dileguano in una sterile striscia di sabbia, invece di formare una potente massa d'acqua che, catturata in un sistema di proprietà unificato, sia in grado di ricevere la forma richiesta per produrre capitale. Le persone detengono e usano le loro attività sulla base di una miriade di accordi informali sconnessi in cui le responsabilità sono gestite localmente. Senza i criteri comuni introdotti dalla proprietà legale, esse sono prive del linguaggio necessario perché i loro beni patrimoniali comunichino l'un l'altro. Non c'è nessun uso che li induca a essere pazienti finché i benefici del capitalismo comincino a stillare. Questo non accadrà mai finché i saldi fondamenti della proprietà formale non siano in vigore.

Nel frattempo, i fautori del capitalismo, ancora arroganti ed ebbri della vittoria sul comunismo, devono però realizzare che le loro riforme macroeconomiche non sono abbastanza. Non bisogna dimenticare che la globalizzazione sta avvenendo perché paesi in via di sviluppo ed ex comunisti hanno aperto le loro economie, un tempo protette, stabilizzato le loro monete, stilato quadri normativi per stimolare il commercio internazionale e l'investimento privato. Tutto ciò va benissimo. Ciò che non va è che queste riforme postulano che le popolazioni di questi paesi siano già integrate in un sistema legale e dispongano del pieno uso delle proprie risorse nel mercato aperto. La realtà è diversa.

Come ho argomentato nel Capitolo 3, la maggior parte della popolazione non può partecipare a un mercato allargato perché non ha accesso a un sistema legale di diritti di proprietà che rappresenti le loro attività in modo da renderle largamente trasferibili e fungibili, nonché oggetto di ipoteca, e permetta ai loro proprietari di essere considerati responsabili. Finché i beni patrimoniali della maggioranza della popolazione non sono documentati appropriatamente e la loro titolarità non è permanentemente aggiornata da un'apposita burocrazia, essi restano invisibili e sterili nel mercato.

Stabilizzando e aggiustando come da manuale, i programmi macroeconomici dei globalizzatori hanno drasticamente razionalizzato la gestione economica dei paesi in via di sviluppo. Ma, poiché il loro manuale non prevede il fatto che la maggior parte della popolazione non possieda diritti di proprietà, hanno realizzato solo una frazione del lavoro richiesto per creare un sistema capitalistico e un'economia di mercato completi. I loro strumenti sono concepiti per operare in paesi nei quali una legge sistematizzata sia stata «globalizzata» internamente, con l'istituzione di sistemi di diritti di proprietà collegati a strumenti monetari e di investimento efficienti: qualcosa che questi paesi non hanno ancora sviluppato.

Troppi politici hanno adottato una visione olimpica del processo di globalizzazione. Una volta stabilizzato e aggiustato a livello macroeconomico, in modo da consentire alle imprese legali e agli investitori stranieri di prosperare e a economisti ortodossi di controllare il tesoro, essi sentono di avere compiuto il loro dovere. Poiché si sono concentrati solo su politiche che trattano grandezze aggregate, essi non hanno dovuto chiedersi se la gente aveva i mezzi per partecipare a un sistema di mercato allargato. Essi hanno dimenticato che le persone sono i fondamentali agenti del

cambiamento e hanno trascurato di pensare ai poveri. Si sono resi responsabili di queste enormi omissioni perché operano senza tenere a mente il concetto di *classe*. Nelle parole di uno dei loro più autorevoli esponenti, essi non hanno «la capacità di comprendere, nemmeno lontanamente, come vivono gli altri».[4]

I riformatori economici hanno lasciato il tema della proprietà per i poveri nelle mani di apparati legali conservatori non interessati a modificare lo status quo. Di conseguenza, le attività patrimoniali della maggioranza dei cittadini sono rimaste capitale morto, inceppato nel settore extralegale. Questa è la ragione per cui i fautori della globalizzazione e delle riforme di stampo liberista stanno cominciando a essere percepiti come autocompiaciuti difensori degli interessi di coloro che dominano la campana di vetro.

Affrontare il fantasma di Marx

La maggior parte dei programmi di riforma economica nelle economie povere è suscettibile di cadere nella trappola che Karl Marx previde: la grande contraddizione del sistema capitalistico è che esso crea le premesse per la propria fine perché non può evitare la concentrazione del capitale in poche mani. Non dando alla maggioranza l'accesso a mercati allargati, queste riforme stanno lasciando un fertile terreno per la lotta di classe: un'economia capitalista e liberista per i pochi privilegiati che possono concretizzare i propri diritti di proprietà e una relativa povertà per un vasto settore sottocapitalizzato incapace di usare le proprie attività per ottenere capitale di debito.

Lotta di classe ai nostri giorni? Questa idea non era caduta con il muro di Berlino? Purtroppo, no. Ciò può essere difficile da capire per un cittadino di un paese avanzato perché in Occidente gli scontenti del sistema vivono in «sacche di povertà».[5] La miseria nei paesi in via di sviluppo

ed ex comunisti, tuttavia, non è contenuta in «sacche», ma è diffusa in tutta la società. Le poche sacche che esistono in questi paesi sono sacche di ricchezza. Ciò che in Occidente viene chiamato «sottoproletariato» qui costituisce la maggioranza. E in passato, quando le loro aspettative crescenti non venivano soddisfatte, le masse infuriate dei poveri hanno messo élite apparentemente solide in ginocchio (come è accaduto in Iran, Venezuela e Indonesia). Non a caso, nella maggior parte dei paesi al di fuori dell'Occidente i governi dipendono da potenti servizi di informazione e le élite vivono dietro muraglie che ricordano le antiche fortezze.

Oggi, in larga misura, la differenza tra i paesi avanzati e il resto del mondo coincide con quella tra paesi nei quali è diffusa la proprietà formale e paesi nei quali le classi sono divise tra coloro che possono fissare i propri diritti di proprietà e produrre capitale e coloro che non possono farlo. Se i diritti di proprietà extralegale non sono accolti, queste società possono tirare avanti alla meno peggio con le loro economie duali: con il settore cosiddetto legale da una parte e l'impoverito settore extralegale dall'altra. Ma, poiché l'informazione e la comunicazione continuano a migliorare e i poveri sono sempre più informati su ciò che non hanno, il rancore nei confronti dell'apartheid legale è destinato a crescere. A un certo punto coloro che stanno fuori della campana di vetro saranno mobilitati contro lo status quo da persone con programmi politici che fanno leva sul malcontento. «Se non inventiamo dei modi per rendere la globalizzazione più inclusiva», ha detto Klaus Schwab del World Economic Forum, «dobbiamo affrontare la prospettiva di una recrudescenza delle aspre lotte sociali del passato, allargate a livello internazionale.»[6]

La guerra fredda può essere finita, ma i vecchi temi classisti non sono spariti. Attività sovversive ed esplosioni di conflitti etnici e culturali in tutto il mondo dimostrano che quando gli individui sono estremamente insoddisfatti,

continuano a costituirsi in classi basate sui torti condivisi. «Newsweek» notava che nelle Americhe a partire dagli anni Ottanta, «ognuna di queste lotte ha la sua propria storia, ma tutti i combattenti se la prendono con lo stesso nemico: il nuovo volto del capitalismo latino-americano».[7] In questa situazione la cassetta degli attrezzi marxista è più adeguata a spiegare i conflitti di classe del pensiero capitalistico, che non ha nessuna analisi paragonabile e nemmeno una seria strategia per raggiungere i poveri nel settore extralegale. I capitalisti generalmente non dispongono di alcuna spiegazione sistemica di come i membri del sottoproletariato siano arrivati a essere quello che sono, né del modo in cui il sistema potrebbe essere modificato per riscattarli dalla loro condizione.

Non dobbiamo sottovalutare la potenza latente della teoria marxista integrata in un momento in cui masse di popolazione con poche speranze stanno cercando una visione del mondo coerente per migliorare le loro disperate prospettive economiche. In un periodo di boom economico c'è poco tempo per gravi riflessioni. La crisi, invece, ha un modo di acutizzare l'esigenza mentale di ordine e di spiegazioni fino all'ossessione. Il pensiero marxista, in qualsiasi forma riappaia, fornisce una serie molto più potente di concetti per affrontare i problemi politici del capitalismo al di fuori dell'Occidente di quanto non sappia fare il pensiero capitalista.

Le intuizioni di Marx sul capitale, come ha recentemente osservato George Soros, sono spesso più sottili di quelle di Adam Smith.[8] Marx comprese chiaramente che «in sé stesse, moneta e merci non sono più capitale dei mezzi di produzione o di sussistenza. Essi richiedono di essere trasformati in capitale».[9] Egli comprese, inoltre, che se delle attività potevano essere convertite in merci e fatte interagire nei mercati, esse potevano esprimere valori che sono impercettibili ai sensi ma possono essere catturati per produrre rendite. Per Marx, la proprietà era un tema importante

perché gli era chiaro che coloro che si appropriavano di beni patrimoniali ottenevano molto di più dei loro attributi fisici. Di conseguenza, la cassetta degli attrezzi intellettuali del marxismo ha lasciato agli anticapitalisti modi efficaci di spiegare perché la proprietà privata porrà necessariamente i beni nelle mani dei ricchi a spese dei poveri.

Per coloro che non l'hanno ancora notato, l'arsenale dell'anticapitalismo e dell'antiglobalizzazione sta crescendo. Oggi attendibili statistiche forniscono al movimento anticapitalista esattamente le munizioni che gli occorrono per sostenere che il capitalismo è trasferimento di proprietà dai paesi poveri ai paesi ricchi; che gli investimenti privati occidentali nei paesi in via di sviluppo non sono altro che una massiccia operazione di acquisizione delle loro risorse da parte delle multinazionali. Il numero di automobili luccicanti, di residenze di lusso e di centri commerciali di stile californiano può essere aumentato nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti nel decennio trascorso, ma sono aumentati anche i poveri. La ricerca di Nancy Birdsall e di Juan Luis Londoño mostra che nel corso dell'ultimo decennio la povertà è cresciuta più rapidamente e la distribuzione del reddito è peggiorata.[10] Secondo il rapporto sullo sviluppo umano delle Nazioni Unite per il 1999, il prodotto interno lordo della Federazione Russa è sceso del 41 per cento dal 1990 al 1997, dirottando milioni di persone nel settore extralegale. La speranza di vita del maschio russo è diminuita di quattro anni, crollando a 58 anni. Il rapporto accusa la transizione al capitalismo e gli effetti della globalizzazione.

Questi sforzi di ricerca ci forniscono salutari segnali di allarme, ma nello stesso tempo mettono in campo missili intellettuali atti a scoraggiare i programmi di privatizzazione e di apertura al capitalismo globale. È, perciò, cruciale riconoscere i paradigmi marxisti latenti e aggiungervi ciò che abbiamo appreso nel secolo che è seguito alla morte di Marx. Sebbene Marx vedesse chiaramente

che, accanto ai beni fisici, poteva essere generata una vita economica parallela – che «le produzioni della mente umana apparivano come esseri indipendenti dotati di vita propria»[11] – egli non colse affatto che la proprietà formale non era soltanto uno strumento di appropriazione ma anche un mezzo per motivare gli uomini a creare reale addizionale valore d'uso. Inoltre, egli non vide che è il meccanismo contenuto nel sistema di proprietà stesso che dà alle attività possedute e al lavoro investito in esse la forma richiesta per creare capitale. Benché l'analisi marxiana del modo in cui i beni fisici trascendono sé stessi e servono a fini sociali più grandi quando diventano scambiabili sia fondamentale per capire la ricchezza, egli non fu in grado di prevedere fino a che punto i sistemi di proprietà legali sarebbero diventati veicoli cruciali di accrescimento del valore di scambio.

Marx capì, meglio di chiunque altro nel suo tempo, che nella teoria economica non c'è maggiore cecità che vedere le risorse esclusivamente in termini delle loro proprietà fisiche. Egli fu ben consapevole che il capitale era «una sostanza indipendente... [e che] il denaro e le merci erano soltanto forme che esso volta a volta assumeva e abbandonava».[12] Ma egli visse in un'epoca in cui era probabilmente ancora troppo presto per capire come la proprietà formale poteva, attraverso la rappresentazione, fare in modo che quelle stesse risorse svolgessero addizionali funzioni sociali e producessero plusvalore. Di conseguenza, Marx non poté vedere come sarebbe stato nell'interesse di tutti allargare l'area dei beneficiari della proprietà. I titoli di proprietà erano solo la punta visibile dell'iceberg di una crescente proprietà formale. Il resto dell'iceberg è oggi un'enorme struttura creata dall'uomo per estrarre il potenziale economico dai beni posseduti. Questa è la ragione per cui Marx non comprese pienamente che la proprietà legale è l'indispensabile processo che fissa e mette in campo il capitale; che senza capitale gli uomini non possono converti-

re i frutti del loro lavoro in forma liquida, fungibile, suscettibile di essere differenziata, combinata, suddivisa e investita per produrre plusvalore. Egli non capì che un buon sistema di proprietà legale, come il famoso coltellino multiuso dell'esercito svizzero, ha molti altri meccanismi oltre la semplice lama del possesso.

Il pensiero marxiano è in gran parte superato perché la situazione odierna non è più quella dell'Europa di Marx. Il capitale potenziale non è più il privilegio di pochi. Dopo la morte di Marx, l'Occidente giunse a costituire un quadro normativo che dava alla maggior parte della popolazione l'accesso alla proprietà e agli strumenti della produzione. Marx si sarebbe probabilmente stupito di scoprire che gran parte delle masse brulicanti dei paesi in via di sviluppo consiste non di proletari legali oppressi, ma di piccoli imprenditori extralegali oppressi dotati di una quantità apprezzabile di beni patrimoniali.

L'ammirazione per i buoni sistemi di proprietà non ci deve nascondere che, come Marx osservò, questi sistemi possono anche essere usati a fini disonesti. Il mondo sarà sempre pieno di truffatori esperti nell'uso di documenti di proprietà per sottrarre ricchezza a persone ingenue. Tuttavia non ci si può opporre ai sistemi di proprietà formale per questa ragione, non più di quanto si possano abolire computer e automobili perché c'è chi li usa per commettere crimini. Se Marx fosse vivo oggi e potesse constatare l'ampiezza del fenomeno dell'appropriazione indebita di risorse su entrambi i lati dell'ex cortina di ferro, probabilmente converrebbe che il saccheggio può avvenire con o senza proprietà privata, e che il controllo delle ruberie dipende più dall'esercizio del potere che dalla proprietà. Inoltre, benché Marx desse del «plusvalore» una definizione molto precisa, il significato del termine non è legato alla sua penna. I popoli hanno sempre prodotto plusvalore per creare piramidi, cattedrali, eserciti costosi ecc. Chiaramente, gran parte del plusvalore di oggi in Occidente ha

origine non nel tempo di lavoro scandalosamente espropriato ma nel modo in cui la proprietà ha animato meccanismi con cui estrarre lavoro addizionale dalle merci.

Come tutti noi, Marx era influenzato dalle condizioni sociali e dalle tecnologie del suo tempo. L'espropriazione dei piccoli proprietari dei loro mezzi di sussistenza, l'accesso ai diritti di proprietà privata derivanti da titoli feudali, la sottrazione delle terre comuni, la riduzione in schiavitù delle popolazioni aborigene, il saccheggio dei territori conquistati e la «caccia commerciale delle pelli nere» da parte del sistema coloniale possono essere stati precondizioni essenziali di ciò che Marx chiamò l'«accumulazione primitiva del capitale». Queste condizioni sono difficilmente ripetibili oggi. Gli atteggiamenti sono cambiati, e in misura non piccola a causa degli stessi scritti di Marx. Saccheggi, schiavitù, colonialismo non hanno più l'imprimatur dei governi. La maggior parte dei paesi del mondo aderiscono a trattati come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e hanno costituzioni che prevedono l'uguale accesso ai diritti di proprietà come uno dei fondamentali diritti dell'umanità.

Inoltre, come abbiamo visto nel Capitolo 6, le autorità dei paesi in via di sviluppo non sono state reticenti nel conferire ai poveri l'accesso a beni materiali. Gli edifici spontanei e le imprese extralegali delle città in tutto il Secondo e il Terzo Mondo possono essere, in massima parte, carenti di titoli formali, ma i governi hanno accettato (almeno tacitamente) la loro esistenza e i relativi accordi proprietari. In molti paesi in via di sviluppo nel corso del XX secolo, vaste porzioni di terra sono state assegnate ai contadini poveri nel quadro di programmi di riforma agraria (benché senza le rappresentazioni della proprietà necessarie per creare capitale). Né le autorità di quei paesi sono state riluttanti a stanziare cospicue somme per questioni attinenti la proprietà. Miliardi di dollari sono stati spesi, in particolare, per attività in relazione con la registrazione delle proprietà.

La proprietà facilita l'approccio al capitale

Per tutto questo libro ho cercato di dimostrare che oggi disponiamo di evidenze sufficienti per far compiere un sostanziale progresso allo sviluppo. Assodato ciò, possiamo andare oltre lo stagnante dibattito «sinistra/destra» sulla proprietà evitando di dover combattere di nuovo le stesse vecchie battaglie. La proprietà formale è ben più che il semplice possesso. Come abbiamo mostrato nel Capitolo 3, essa deve essere vista come un processo indispensabile per fornire agli individui gli strumenti per concentrarsi sugli aspetti delle proprie risorse da cui possono estrarre capitale. La proprietà formale è più di un sistema per emettere titoli, registrare e mappare le attività immobiliari: è uno strumento del pensiero che rappresenta beni in modo tale da suggerire alla mente come generare plusvalore. Ecco perché la proprietà deve essere universalmente accessibile: per condurre ognuno all'interno di un contratto sociale nel quale tutti possano cooperare per elevare la produttività della società.

Ciò che distingue un buon sistema di proprietà legale è che esso rende più facile pensare il capitale. Esso ottiene e organizza la conoscenza circa le attività registrate in forme che possiamo controllare. Raccoglie, integra e coordina non solo i dati sulle attività e i loro potenziali, ma anche i nostri pensieri ad essi relativi. In breve, il capitale risulta dall'abilità dell'Occidente nell'usare i sistemi di proprietà per rappresentare le risorse economiche in un contesto virtuale. Solo in questo ambito le menti possono incontrarsi per identificare e realizzare il significato delle attività per l'umanità.

Il contributo rivoluzionario di un sistema integrato di proprietà è costituito dalla soluzione di un fondamentale problema cognitivo. I cinque sensi non sono sufficienti per elaborare la realtà complessa di un mercato in espansione, meno che mai di un mercato globalizzato. Occorre che i

fatti economici che riguardano noi e le nostre risorse siano ridotti a dati essenziali che la nostra mente possa facilmente afferrare. Un buon sistema di proprietà svolge questa funzione: pone le attività in una forma che ci permette di distinguere le loro somiglianze, differenze, punti di connessioni con altre attività. Le fissa in rappresentazioni che il sistema segue nei loro viaggi nello spazio e nel tempo. Inoltre, consente alle attività di diventare fungibili rappresentandole alla nostra mente in modo tale da poterle agevolmente sommare, dividere, mobilizzare per produrre combinazioni di più alto valore. Questa capacità della proprietà di rappresentare aspetti dei beni in forme che ci consentono di ricombinarli in modo tale da renderli ancora più utili è la fonte principale della crescita economica, poiché la crescita non è altro che ottenere prodotti di valore elevato da ingredienti di produzione di minor valore.

Un buon sistema di proprietà legale è un *medium* che ci consente di capirci l'un l'altro, di stabilire connessioni e di sintetizzare conoscenze relativamente alle nostre attività allo scopo di elevare la loro produttività. È un modo di rappresentare la realtà che ci permette di trascendere i limiti dei nostri sensi. Rappresentazioni ben costruite della proprietà ci mettono in grado di identificare con precisione il potenziale delle risorse così da massimizzare quanto possiamo fare con esse. Esse non sono solo carta: sono dispositivi intermediari che ci forniscono conoscenze utili su cose che non sono presenti.

Le registrazioni relative alla proprietà dirigono la nostra conoscenza delle cose verso un fine, per citare Tommaso d'Aquino, «proprio come l'arciere con la freccia».[13] Rappresentando gli aspetti economici delle cose che possediamo e radunandoli in categorie che la nostra mente possa prontamente afferrare, i documenti di proprietà riducono i costi di negoziazione delle attività e incrementano il loro valore in proporzione. Questa nozione, ossia che il valore delle cose può essere aumentato riducendo i costi richiesti per conoscerle e negoziarle, è uno dei maggiori contributi del Premio Nobel Ronald Coase. Nel suo trattato su *La natura dell'impresa* Coase stabiliva che i costi per effettuare transazioni possono essere sostanzialmente ridotti all'interno del contesto controllato e coordinato dell'impresa.[14] In questo senso i sistemi di proprietà sono come l'impresa di Coase: ambienti controllati che riducono i costi di transazione.

La capacità della proprietà di rivelare il capitale latente nelle attività che accumuliamo è confermata dalla migliore tradizione intellettuale sul controllo del nostro ambiente in vista della prosperità. Per migliaia di anni gli uomini più saggi ci hanno detto che la vita ha differenti gradi di realtà, molti dei quali invisibili, e che solo costruendone appropriate rappresentazioni saremo in grado di accedervi. Nella famosa analogia di Platone, siamo simili a prigionieri incatenati in una grotta con le schiene rivolte verso l'entrata, per cui tutto ciò che sappiamo del mondo sono le ombre proiettate sul muro di fronte a noi. La verità che questa immagine consacra è che molte cose che guidano il nostro destino non sono autoevidenti. Per questo la civilizzazione si è sforzata di modellare sistemi di rappresentazioni per raggiungere e afferrare la parte virtuale della nostra realtà e rappresentarla in termini che possiamo comprendere.

Come ha scritto Margaret Boden, «Alcune delle più importanti creazioni umane sono costituite da nuovi sistemi di rappresentazione. Questi includono le notazioni formali, come i numeri arabi (senza dimenticare lo zero), le formule chimiche, o i pentagrammi, minime e semiminime usate dai musicisti. I linguaggi di programmazione (dei computer) ne sono un esempio più recente».[15] Sistemi di rappresentazioni come la matematica e la proprietà integrata ci aiutano a manipolare e ordinare la complessità del mondo in una maniera che tutti possiamo capire e che ci consente di comunicare a proposito di questioni che altrimenti risulterebbero intrattabili. Sono esempi di ciò che il filosofo Daniel Dennet ha chiamato «estensioni prosteti-

che della mente».[16] Attraverso le rappresentazioni portiamo alla luce aspetti chiave del mondo tali da cambiare il nostro modo di concepirlo. Il filosofo John Searle ha notato che «mediante accordo tra umani possiamo assegnare a un fenomeno un nuovo status, laddove tale status ha una funzione associata che non può essere svolta solamente in virtù delle caratteristiche fisiche intrinseche del fenomeno in questione».[17] Questa descrizione mi sembra si adatti bene al modo di operare della proprietà legale, che assegna alle attività (ai beni), per contratto sociale, in un universo concettuale, uno status che consente loro di svolgere funzioni che generano capitale.

La nozione secondo la quale organizziamo la realtà in un universo concettuale è al centro del pensiero filosofico attuale. In Francia il filosofo Michel Foucault l'ha denominata «regione mediana», un sistema di commutatori (*codes fondamentaux*) che costituisce la rete segreta nella quale la società stabilisce il campo in perpetua espansione del suo potenziale (*les conditions de possibilité*).[18] Considero la proprietà formale come una specie di quadro di commutazione che ci permette di estendere il potenziale delle attività che accumuliamo incessantemente, incrementando ogni volta il capitale. Ho anche tratto profitto dalla nozione, elaborata da Karl Popper, di Mondo 3 – in quanto realtà separata, distinta da Mondo 1, gli oggetti fisici, e Mondo 2, gli stati mentali – dove i prodotti della nostra mente assumono un'esistenza autonoma che influenza il modo in cui trattiamo la realtà fisica.[19] Ed è in questo mondo concettuale che la proprietà formale ci introduce: un mondo in cui l'Occidente organizza la conoscenza circa i beni patrimoniali ed estrae da essi il potenziale per generare capitale.

Per questo la proprietà formale è qualcosa di straordinariamente più grande del semplice possesso. A differenza delle tigri e delle volpi, che mostrano i denti per proteggere il proprio territorio, l'uomo, un animale fisicamente molto più debole, ha usato la mente per creare un ambiente legale – la proprietà – per proteggere il suo territorio. Senza che nessuno se ne sia pienamente reso conto, i sistemi di rappresentazioni creati dall'Occidente per regolare controversie territoriali hanno preso vita autonoma, fornendo le conoscenze di base e le norme necessarie per fissare e realizzare il capitale.

I nemici delle rappresentazioni

Paradossalmente, i nemici del capitale sono sempre sembrati consapevoli delle origini virtuali del capitale più degli stessi capitalisti. Il capitalismo, accusa Viviane Forrester nel suo bestseller *L'horreur économique*, «ha invaso lo spazio fisico come quello virtuale... ha confiscato e occultato ricchezza come mai prima, l'ha sottratta alla portata degli uomini nascondendola sotto forma di simboli. I simboli sono diventati l'oggetto di scambi astratti che hanno luogo nel loro mondo virtuale».[20] Consciamente o inconsciamente Forrester si iscrive in una lunga tradizione di persone che si trovano a disagio con le rappresentazioni economiche della realtà virtuale, quelle «sottigliezze metafisiche» che Marx pensava fossero nondimeno necessarie per capire e accumulare la ricchezza.[21]

Il timore della virtualità del capitale è comprensibile. Ogni volta che la civilizzazione trova un modo nuovo di usare la rappresentazione per gestire il mondo fisico, la gente si fa sospettosa. Quando Marco Polo tornò dalla Cina stupì gli europei con la notizia che i cinesi non usavano monete metalliche ma moneta cartacea, che qualcuno subito denunciò come alchimia. Il mondo europeo resistette alla moneta rappresentativa fin nel XIX secolo. Anche l'accettazione dell'ultima forma di moneta derivata – la moneta elettronica, il bonifico telegrafico ed ora l'onnipresente carta di credito – ha richiesto tempo. Quando le rappresentazioni del valore diventano meno ponderose e più virtuali, la

gente è comprensibilmente scettica. Nuove forme di derivati della proprietà (come i titoli assistiti da garanzia ipotecaria) possono contribuire a formare capitale addizionale, ma nelle stesso tempo contribuiscono a rendere più complessa la comprensione della vita economica. Molte persone sono inclini a sentirsi a proprio agio più con l'immagine dei lavoratori dei *murales* sovietici e latino-americani, che sudano nei campi o al lavoro sulle loro macchine, che con capitalisti che maneggiamo titoli, azioni e obbligazioni nella realtà virtuale dei loro computer. È come se lavorare con le rappresentazioni imbrattasse le mani più che lavorare nello sporco e nel grasso.

Come tutti i sistemi rappresentativi - dal linguaggio scritto alla moneta ai simboli informatici - il documento di proprietà è stato visto da molti intellettuali come uno strumento di inganno e di oppressione. Atteggiamenti negativi nei confronti delle rappresentazioni hanno agito come potenti forze occulte nella formazione delle idee politiche. Il filosofo francese Jacques Derrida ricorda in *De la grammatologie* la tesi di Jean-Jacques Rousseau, secondo il quale la scrittura era una causa importante di ineguaglianza tra gli uomini. Per Rousseau, coloro che conoscevano la scrittura potevano controllare le leggi scritte e i documenti ufficiali, e quindi il destino del popolo. Claude Lévi-Strauss ha a sua volta sostenuto che «la funzione primaria della comunicazione scritta è facilitare il soggiogamento».[22]

Sono altrettanto consapevole di qualsiasi anticapitalista che i sistemi di rappresentazioni, in particolare quelli del capitalismo, sono stati usati per sfruttare e conquistare; per mettere i molti alla mercé di pochi. Ho esposto in questo libro come documenti ufficiali siano stati usati a scopi di puro dominio. Eppure l'arte, o la scienza, della rappresentazione è una delle architravi della società moderna. Nessuna farneticazione, nessun delirio contro la scrittura, la moneta elettronica, i simboli informatici e la documentazione della proprietà potranno mai farli sparire. Ciò che dobbiamo fare, invece, è rendere i sistemi rappresentazionali più semplici e trasparenti, e fare ogni sforzo per aiutare gli altri a capirli. Altrimenti, l'apartheid legale continuerà e gli strumenti per creare ricchezza resteranno nelle mani di coloro che vivono all'interno della campana di vetro.

Il successo nel capitalismo è un fatto culturale?

Prendiamo Bill Gates, l'imprenditore di maggior successo e più ricco del mondo. A parte il suo genio personale, quanto del suo successo è dovuto al suo background culturale e alla sua «etica protestante»? E quanto è dovuto al sistema di proprietà legale degli Stati Uniti?

Quante innovazioni nel campo del software avrebbe potuto compiere in assenza di brevetti per proteggerle? Quanti affari, quanti progetti a lungo termine avrebbe potuto realizzare in assenza di contratti esecutivi? Quanti rischi avrebbe potuto assumersi agli inizi senza le forme di responsabilità limitata e senza polizze di assicurazione? Quanto capitale avrebbe potuto accumulare senza sistemi di registrazione della proprietà per fissare e immagazzinare quel capitale? Quante risorse avrebbe potuto concentrare in assenza di rappresentazioni fungibili della proprietà? Quante altre persone avrebbe reso milionarie senza lo strumento delle *stock option*? Di quante economie di scala avrebbe potuto beneficiare se avesse dovuto operare sulla base di lavoro a domicilio impossibile da combinare? Come potrebbe trasmettere i diritti sul suo impero ai suoi figli e ai colleghi senza successione ereditaria?

Penso che né Bill Gates né qualsiasi altro imprenditore dell'Occidente potrebbe avere successo senza sistemi di diritti di proprietà basati su un forte e ben integrato contratto sociale. Suggerisco sommessamente che, prima che qualche bramino dall'interno di una campana di vetro cerchi di convincerci che il successo nel capitalismo richiede

determinati tratti culturali, dovremmo prima cercare di vedere che cosa succede quando paesi in via di sviluppo ed ex comunisti istituiscono sistemi di diritti di proprietà che possono creare capitale per tutti.

Lungo tutta la storia, gli uomini hanno confuso l'efficienza degli strumenti rappresentazionali da loro ereditati per creare plusvalore con i valori intrinseci della loro cultura. Essi dimenticano che spesso ciò che dà un margine a un particolare gruppo di persone è l'uso innovativo che queste fanno del sistema rappresentazionale sviluppato da un'altra cultura. Per esempio, i popoli del Nord hanno imitato le istituzioni giuridiche dell'antica Roma per organizzarsi, hanno appreso l'alfabeto greco e i simboli numerici arabi e i sistemi per trasmettere informazione e per calcolare. Così, oggi pochi sono consapevoli del formidabile margine che i sistemi di proprietà formale hanno conferito alle società occidentali. Di conseguenza, molti occidentali sono stati indotti a credere che alla base del successo del loro capitalismo ci sia l'etica del lavoro ereditata, o l'angoscia esistenziale creata dalla loro religione, a dispetto del fatto che in tutto il mondo gli uomini lavorano duramente, quando possono, e che l'angoscia esistenziale o le madri autoritarie non sono monopolio calvinista o ebraico. (Sono ansioso come qualsiasi calvinista nella storia, specialmente la domenica sera, e quanto alla lotteria delle madri autoritarie, sono pronto a confrontare la mia in Perù con qualsiasi donna di New York.) Perciò, gran parte del programma di ricerca richiesto per spiegare perché il capitalismo fallisce al di fuori dell'Occidente rimane impantanata in una massa di ipotesi non esaminate e per lo più inverificabili etichettate «cultura», il cui principale effetto è consentire a molti di coloro che vivono nelle enclave privilegiate di questo mondo di godere di una sensazione di superiorità.

Queste tesi culturali sono destinate a dissolversi mentre prenderà piede la solida evidenza degli effetti di buone

istituzioni politiche e dei diritti di proprietà. Nel frattempo, come ha osservato Fareed Zakaria su «Foreign Affairs»,

> È il momento della cultura. Per cultura non intendo Wagner e l'espressionismo astratto – essi sono sempre stati importanti – ma piuttosto la cultura come spiegazione dei fenomeni sociali... Le spiegazioni culturali persistono perché piacciono agli intellettuali. Danno valore alla conoscenza dettagliata delle storie nazionali che gli intellettuali possiedono ampiamente. Aggiungono un'aria di mistero e di complessità allo studio delle società... Ma anche la cultura può essere modellata e trasformata. Dietro tanti atteggiamenti culturali, gusti e preferenze ci sono forze politiche ed economiche che li modellano.[23]

Con questo non voglio sostenere che la cultura non conta nulla. Tutti gli uomini al mondo hanno preferenze specifiche, esperienze e modelli di comportamento che possono essere considerati culturali. Il problema è spiegare quali di questi tratti costituiscano realmente l'identità radicata, immodificabile di un popolo e quali sono determinati da vincoli economici e giuridici. L'occupazione di beni immobili in Egitto e in Perù è il risultato di un'antica, non sradicabile tradizione nomadica tra gli arabi e, rispettivamente, nell'abitudine quechua di coltivare la terra a differenti altitudini nelle Ande? Oppure dipende dal fatto che sia in Egitto che in Perù occorrono più di quindici anni per ottenere diritti di proprietà legali su una terra deserta? In base alla mia esperienza l'occupazione di terre è dovuta principalmente al secondo ordine di cause. Quando tutti hanno accesso a un meccanismo di assegnazione della terra che riflette il contratto sociale, la massa degli interessati imboccherà la via legale e solo una minoranza, come ce ne sono dappertutto, insisterà nell'appropriazione extralegale. Molti comportamenti che oggi sono attribuiti all'eredità culturale non sono l'inevitabile risultato delle caratteristiche etniche o idiosincratiche di un popolo ma

derivano dalla valutazione razionale dei costi e benefici relativi all'ingresso nel sistema di proprietà legale.

La proprietà legale potenzia gli individui di qualsiasi cultura, e dubito che la proprietà in sé contraddica direttamente alcuna importante cultura. Gli immigrati vietnamiti, cubani e indiani hanno chiaramente avuto pochi problemi ad adattarsi al diritto di proprietà statunitense. Se concepito correttamente, il diritto di proprietà può andare al di là delle culture, aumentando la fiducia tra le culture stesse e riducendo i costi di associare cose e pensieri.[24] La proprietà legale stabilisce i tassi di cambio tra culture diverse e in tal modo fornisce loro una solida base di comunanze economiche da cui procedere per intavolare scambi commerciali reciproci.

Il solo gioco di città

È mia convinzione che il capitalismo nei paesi in via di sviluppo ed ex comunisti ha perso la sua strada. Non è più conforme alle regole di equità. È al di fuori della portata di coloro che dovrebbero costituire la sua più larga base e, invece di essere una promessa di opportunità per tutti, appare sempre di più come il leitmotiv di una corporazione di uomini d'affari interessati solo a sé stessi e allo loro tecnocrazie. Spero che questo libro sia riuscito a trasmettere la mia convinzione che questo stato di cose è relativamente facile da correggere, purché i governi siano disposti ad accogliere i criteri seguenti:

1. la situazione e il potenziale dei poveri richiedono una migliore documentazione;
2. tutti gli uomini sono capaci di risparmiare;
3. ciò che manca ai poveri è un sistema di proprietà legalmente integrato che possa convertire il loro lavoro e i loro risparmi in capitale;

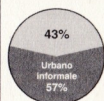
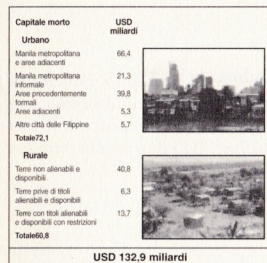
4. la disobbedienza civile e le mafie di oggi non sono fenomeni marginali ma il risultato della marcia di miliardi di persone dalla vita organizzata su piccola scala alla vita su grande scala;
5. in questo contesto i poveri non sono il problema ma la soluzione;
6. implementare un sistema di proprietà che crei capitale è una sfida politica perché suoi presupposti sono stabilire un contatto con la gente, comprendere il contratto sociale, revisionare il sistema legale.

Con la sua vittoria sul comunismo, il vecchio programma del capitalismo per il progresso economico è esaurito e si richiede una nuova serie di impegni. Non ha senso continuare a invocare le economie aperte se non si affronta il fatto che le riforme economiche in atto aprono le porte solo a piccole élite globalizzate mentre lasciano fuori la maggior parte dell'umanità. Attualmente, la globalizzazione capitalistica si limita a interconnettere le élite che vivono sotto le campane di vetro. Per sollevare le campane di vetro e liquidare l'apartheid della proprietà occorre andare oltre i confini esistenti sia dell'economia sia del diritto.

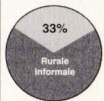
Non sono un fanatico del capitalismo. Non considero il capitalismo materia di fede. Molto più importanti per me sono la libertà, la compassione per i poveri, il rispetto del contratto sociale e la parità di opportunità. Ma per il momento, per raggiungere questi obiettivi, il capitalismo è l'unico gioco di città. È il solo sistema noto che ci fornisca gli strumenti occorrenti per creare masse di plusvalore.

Sono lieto di appartenere al Terzo Mondo perché esso incarna una meravigliosa sfida, quella della realizzazione di una transizione a un sistema capitalistico di mercato che rispetti i desideri e le credenze della gente. Quando il capitale sarà diventato una storia di successi non solo in Occidente ma dovunque, potremo andare oltre i limiti del mondo fisico e usare le nostre menti per spiccare il volo verso il futuro.

QUANTO È IL CAPITALE MORTO?

USD 132,9 MILIARDI DI CAPITALE MORTO

Posseduto dal 65% della popolazione

DISTRIBUZIONE DELLE ABITAZIONI FORMALI E INFORMALI NEL SETTORE URBANO (migliaia)

	ABITAZIONI	%
URBANO INFORMALE	4.823	**57**
URBANO FORMALE	3.655	43
TOTALE URBANO	8.478	100

DISTRIBUZIONE DI AREE FORMALI E INFORMALI NEL SETTORE RURALE (migliaia)

	ETTARI	%
RURALE INFORMALE	20.623	**67**
RURALE FORMALE	10.077	33
TOTALE RURALE	30.700	100

Un altro modo di dirlo
USD 132,9 miliardi è una cifra

4 volte più grande del valore di mercato delle 216 imprese domestiche quotate al Philippine Stock Exchange, la borsa filippina, alla fine del 1997 (USD 31,4 miliardi).

5 volte più grande del valore del totale della produzione mineraria nel ventennio 1979-1998 (USD 23,6 miliardi).

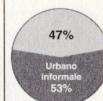
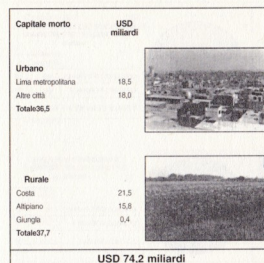
7 volte più grande del totale dei risparmi e dei depositi a tempo nelle banche commerciali delle Filippine nell'ottobre 1998 (USD 18,8 miliardi).

9 volte più grande del capitale delle maggiori imprese di proprietà statale delle Filippine alla fine del 1998 (USD 14,3 miliardi).

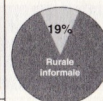
14 volte più grande del valore del totale dell'investimento estero diretto nelle Filippine tra il 1973 e il settembre 1998 (USD 9,6 miliardi).

Figura A.1
Filippine (popolazione: 68 milioni)

QUANTO È IL CAPITALE MORTO?

USD 74,2 MILIARDI DI CAPITALE MORTO

Posseduto dal 65% della popolazione

DISTRIBUZIONE DELLE ABITAZIONI FORMALI E INFORMALI NEL SETTORE URBANO (migliaia)

	ABITAZIONI	%
URBANO INFORMALE	1.700	**53**
URBANO FORMALE	1.500	47
TOTALE URBANO	3.200	100

DISTRIBUZIONE DI AREE FORMALI E INFORMALI NEL SETTORE RURALE (migliaia)

	ETTARI	%
RURALE INFORMALE	4.400	**81**
RURALE FORMALE	1.000	19
TOTALE RURALE	5.400	100

Un altro modo di dirlo
USD 74,2 miliardi è una cifra

2 volte più grande del valore di mercato delle imprese private quotate in borsa, 1995.

2 volte più grande del valore totale delle attività delle 1000 maggiori imprese private formali.

8 volte più grande del totale dei risparmi e dei depositi a tempo nelle banche commerciali del Perù, 1995.

11 volte più grande del capitale delle maggiori imprese di proprietà pubblica del Perù che poteva essere liberato attraverso la privatizzazione.

14 volte più grande del valore dell'investimento estero diretto in Perù fino al 1995.

Figura A.2
Perù (popolazione: 24 milioni)

QUANTO È IL CAPITALE MORTO?

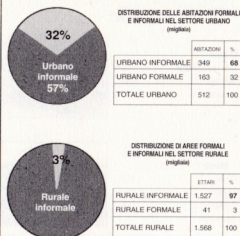
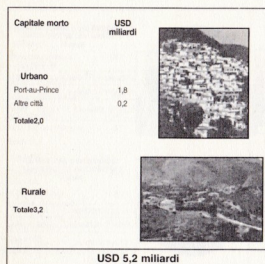
USD 5,2 MILIARDI DI CAPITALE MORTO

Posseduto dall'82% della popolazione

DISTRIBUZIONE DELLE ABITAZIONI FORMALI E INFORMALI NEL SETTORE URBANO (migliaia)

	ABITAZIONI	%
URBANO INFORMALE	349	**68**
URBANO FORMALE	163	32
TOTALE URBANO	512	100

DISTRIBUZIONE DI AREE FORMALI E INFORMALI NEL SETTORE RURALE (migliaia)

	ETTARI	%
RURALE INFORMALE	1.527	**97**
RURALE FORMALE	41	3
TOTALE RURALE	1.568	100

Un altro modo di dirlo
USD 5,2 miliardi è una cifra

4 volte più grande del valore totale delle attività delle 123 maggiori imprese private formali.

9 volte più grande del capitale delle più grandi imprese pubbliche ad Haiti che potrebbero essere liberate attraverso privatizzazione.

11 volte più grande del totale dei risparmi e dei depositi a tempo nelle banche commerciali a Haiti, 1995.

158 volte più grande del valore dell'investimento estero diretto ad Haiti fino al 1995.

Figura A.3
Haiti (popolazione: 7 milioni)

QUANTO È IL CAPITALE MORTO?

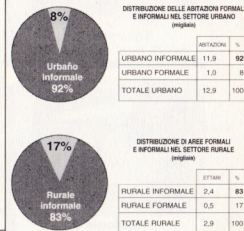
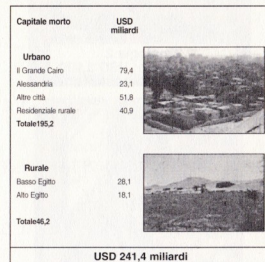
USD 241,4 MILIARDI DI CAPITALE MORTO

Posseduto dal 85% della popolazione

DISTRIBUZIONE DELLE ABITAZIONI FORMALI E INFORMALI NEL SETTORE URBANO (migliaia)

	ABITAZIONI	%
URBANO INFORMALE	11,9	**92**
URBANO FORMALE	1,0	8
TOTALE URBANO	12,9	100

DISTRIBUZIONE DI AREE FORMALI E INFORMALI NEL SETTORE RURALE (migliaia)

	ETTARI	%
RURALE INFORMALE	2,4	**83**
RURALE FORMALE	0,5	17
TOTALE RURALE	2,9	100

Un altro modo di dirlo
USD 241,4 miliardi è una cifra

6 volte più grande del totale dei risparmi e dei depositi a tempo nelle banche commerciali dell'Egitto.

13 volte più grande delle riserve nette cumulate fino al 1996.

16 volte più grande dell'investimento accumulato in attività formali effettuati da imprese private attratte dagli incentivi offerti dal governo egiziano attraverso la legge sugli investimenti.

30 volte più grande del valore di mercato delle 746 imprese quotate nel Cairo Stock Exchange in risposta agli incentivi forniti dalla legge sul mercato dei capitali.

55 volte più grande del valore dell'investimento diretto estero in Egitto fino al 1996.

116 volte più grande del valore delle 63 imprese pubbliche privatizzate tra il 1992 e il 1996.

Figura A.4
Egitto (popolazione: 63 milioni)

Tipologia 1
Valore medio: USD 500

Tipologia 2
Valore medio: USD 3.000

Tipologia 3
Valore medio: USD 8.000

Tipologia 4
Valore medio: USD 12.000

Tipologia 5
Valore medio: USD 22.000

Tipologia 7
Valore medio: USD 75.000

Tipologia 6
Valore medio: USD 35.000

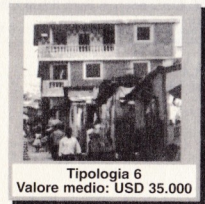
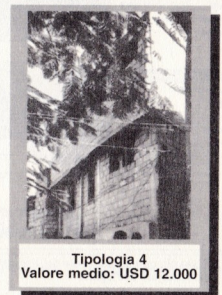



Figura A.5
Tipi di Informalità urbana a Port-au-Prince e in altre città haitiane

Note

1. I cinque misteri del capitale

[1] Gordon S. Wood, *Inventing American Capitalism*, «New York Review of Books», 9 giugno 1994, p. 49.

2. Il mistero dell'informazione perduta

[1] Donald Pisani, *Water, Land, and the Law in the West: The Limits of Public Policy, 1850-1920*, University Press of Kansas, Lawrence 1996, p. 51.
[2] Osservazioni dell'architetto e urbanista Albert Mangonese in «Conjonction», 119, febbraio-marzo 1973, p. 11.
[3] Leonard J. Rolfes Jr., *The Struggle for Private Land Rights in Russia*, «Economic Reform Today», n. 1, 1996, p. 12.

3. Il mistero del capitale

[1] Adam Smith, *La ricchezza delle nazioni*, Mondadori, Milano 1977, vol. I, p. 268.
[2] *Ibid.*, p. 325.
[3] Sismonde de Sismondi, *Nouveaux principes d'économie politique*, Deterville, Paris 1819, vol. II, p. 429.
[4] Jean Baptiste Say, *Traité d'économie politique*, Parigi 1819, vol. II, p. 429.
[5] Karl Marx, Friedrich Engels, *Collected Works*, International publishers, New York 1996, vol. XXXV, p. 82.
[6] Smith, *La ricchezza delle nazioni*, cit. vol. I, p. 284.
[7] *Ibid.*, p. 315.

[8] Herbert L. Dreyfus e Paul Rabinow, *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Harvester, University of Chicago, Chicago 1982, p. 211.

[9] George A. Miller e Philip N. Johnson-Laird, *Language and perception*, Harvard University Press, Cambridge, Ma., 1976.

[10] Gunnar Heinsohn e Otto Steiger, "The Property Theory of Interest and Money", manoscritto inedito, seconda versione, ottobre 1998, p. 22.

[11] *Ibid.*, p. 43.

[12] *Ibid.*, p. 38.

[13] Tom Bethell, *The Noblest Triumph*, St. Martin's Press, New York 1998, p. 9.

[14] Fernand Braudel, *Civiltà materiale, economia e capitalismo*, vol. II, *I giochi dello scambio*, Einaudi, Torino 1981, p. 245.

4. Il mistero della consapevolezza politica

[1] *Survey the Internet*, «The Economist», 1° luglio 1995, pp. 4-5.

[2] Jeb Blount, *Latin Trade*, «News Finance», 20 gennaio 1997.

[3] Tony Emerson e Michael Laris, *Migration*, «Newsweek», 4 dicembre 1995.

[4] Henry Boldrick, *Reaching Turkey's Spontaneous Settlements*, «World Bank Policy», aprile-giugno 1996.

[5] *Solving the Squatter Problem*, «Business World», 10 maggio 1995.

[6] «Newsweek», 23 marzo 1998.

[7] «The Economist», 6 giugno 1998.

[8] Manal El. Batran e Ahmed El-Kholei, *Gender and Rehousing in Egypt*, The Royal Netherlands Embassy in Cairo, il Cairo 1996.

[9] Gérard Barthelemy, *L'extension des lottissements sauvages à usage populaire en milieu urbain ou paysan. Villes et bidonvilles en Haiti: Aperçus et Réflections*, Port-au-Prince, estratto, giugno 1996.

[10] Blount, *Latin Trade*.

[11] Rolfes, *The Struggle for Private Land Rights in Russia*.

[12] Rivista ufficiale della «National Geographic Society» n. 4, ottobre 1998.

[13] Donald Stewart, *AIPE*, dicembre 1997.

[14] Matt Moffert, *The Amazon Jungle Had an Eager Buyer, But Was It For Sale?*, «The Wall Street Journal», 30 gennaio 1997.

[15] Simon Fass, *Political Economy in Haiti: The Drama of Survival*, Transaction Publishers, New Brunswick, N.J. 1988, pp. XXIV-XXV.

[16] Ahmed M., *Soliman, Legitimizing informal housing:accomodating low-income groups in Alexandria, Egypt*, «Environmenti and Urbanization», vol. 8, n. 1, aprile 1996, pp. 190-191.

[17] Reuters, apparso in «Financial Review», 11 maggio 1992, p. 45.

[18] Mavery Zarembo, «Newsweek», 7 luglio 1997.

[19] «The Economist», 5 marzo 1994.

[20] *Ibid.*, 6 maggio 1995.

[21] *Terrenos de Gamarra valen tres veces màs que en el centro del Lima*, «El Commercio», 25 aprile 1995.

[22] Jan De Vries, *Economy of Europe in an Age of Crisis, 1600-1750*, Cambridge University Press, Cambridge 1976; D.C. Coleman, *Revision in Mercantilism*, Methuen and Co., Londra 1969; J.H. Clapham, *The Economic Development of France and Germany, 1815-1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1963; E. Heckscher, *Mercantilism*, Allen and Unwin, Londra 1934.

[23] Joseph Reid, *Respuestas al primero cuestionario del ILD*, Meca, Lima 1985.

[24] D.C. Coleman, *The Economy of England 1450-1750*, Oxford University Press, Oxford 1977.

[25] *Ibid.*, pp. 58-59.

[26] Heckscher, *Mercantilism*, cit., vol. 1, p. 323.

[27] Smith, *La ricchezza delle nazioni*, cit., vol. I, p. 129.

[28] Robert B. Ekelund Jr. e Robert Tollison, *Mercantilism as a Rent Seeking Society*, Texas A&M University Press, College Station, 1981, capitolo 1.

[29] Heckscher, *Mercantilism*, cit., vol. 1, pp. 239-244.

[30] Coleman, *The Economy of England*, cit., p. 74.

[31] Heckscher, *Mercantilism*, cit., vol. 1, p. 244.

[32] Clapham, *The Economic Development of France and Germany* cit., pp. 323-325.

[33] Joseph Reid risponde al secondo questionario proposto da ILD, testo dattilografato, ILD Library, 1985; Heckscher, *Mercantilism*, cit., vol. 1, pp. 247, 251.

[34] Charles Wilson, *Mercantilism*, Routledge and Kegan Paul, Londra 1963, p. 27.

[35] Coleman, *The Economy of England*, cit., p. 105.

[1] Francis S. Philbrick, *Changing Conceptions of Property Law*, «University of Pennsylvania Law Review», vol. 86, maggio 1938, p. 691.

[2] Bernard Bailyn, *The Peopling of British North America: An Introduction*, Knopf, New York 1986, p. 5.

[3] Peter Charles Hoffer, *Law and People in Colonial America*, Johns Hopkins University Press, Baltimora 1998, pp. 1-2.

[4] Ibid., p. xii.

[5] David Thomas Konig, *Community Custom and the Common Law: Social Change and the Development of Land Law in Seventeenth-century Massachusetts*, in *Land Law and Real Propery in American History: Major Historical Interpretations*, a cura di Kermit Hall, Garland Publishing, New York 1987, p. 339.

[6] *Ibid.*, pp. 319-320.

[7] *Ibid.*, p. 320.

[8] *Ibid.*, p. 323.

[9] *Ibid.*, p. 324.

[10] *Ibid.*, p. 349.

[11] Hoffer, *Law and People in Colonial America*, cit., p. 15.

[12] Amelia C. Ford, *Colonial Precedents of our National Land System as it Existed in 1800*, Porcupine Press, Filadelfia, 1910, pp. 112-113.

[13] *Ibid.*, p. 114.

[14] Konig, *Community Custom*, cit., p. 325.

[15] *Ibid.*, p. 325.

[16] Aaron Morton Sokolski, *Land Tenure and Land Taxation in America*, Shalkenbach Foundation, New York 1957, p. 191.

[17] Ibid. p. 191.

[18] Henry W. Tatter, *The Preferential Treatment of the Actual Settler in the Primary Disposition of the Vacant Lands in the United States to 1841*, Ph. D. dissertation, Northwestern University, 1933, p. 273.

[19] *Ibid.*, p. 23.

[20] Ford, *Colonial Precedents*, cit., p. 103.

[21] *Ibid.*, p. 103.

[22] *Ibid.*, pp. 89-90.

[23] *Ibid.*, p. 126.

[24] *Ibid.*, p. 126.

[25] *Ibid.*, p. 128.

[26] *Ibid.*, p. 129.

[27] *Ibid.*, p. 130.

[28] Tatter, *The Preferential Treatment*, cit., pp. 40-41.

[29] Citato in Stanley Lebergott, «"O'Pioneers": Land Speculation and the Growth of the Midwest», in *Essays on the Economy of the Old Northwest*, Ohio University Press, Athens, Ohio, 1987, p. 39.

[30] Ford, *Colonial Precedents*, cit., p. 192.

[31] Sokolski, *Land Tenure*, cit., p. 119.

[32] *Ibid.*, p. 193.

[33] *Ibid.*,

[34] Citato in Pisani, *Water, Land, and Law*, p. 51.

[35] Sokolski, *Land Tenure*, cit., pp. 193-194.

[36] Lebergott, «"O'Pioneers"», pp. 39-40.

[37] *Ibid.*,

[38] *Ibid.*, p. 40.

[39] Act XXXIII, marzo 1642, *The statutes at Large, Being a Collection of allo the Laws of Virginia from the First Session of the Legislature*, a cura di William Henning, New York 1823, p. 134.

[40] Richard E. Messick, *A History of Preemption Laws in the United States*, testo redatto per ILD, p. 7.

[41] Ford, *Colonial Precedents*, p. 124.

[42] *Ibid.*, p. 124.

[43] *Ibid.*, p. 132.

[44] *Ibid.*, p. 134.

[45] An Act for Adjusting and Settling the Titles of Claimers to Unpatented Land under the Present and Former Government, Previous to the Establishment of the Commonwealth's Land Office, *The Statutes at Large: Being a Collection of all the Laws of Virginia*, a cura di William Henning, Richmond 1822, p. 40.

[46] Douglas W. Allen, *Homesteading and Property Rights; or «How the West was Really Won»*, «Journal of Law & Economics, n. 34, aprile 1991, p. 6.

[47] Richard Current et al., a cura di., American History: A Survey, Knopf, Mew York 1987, settima edizione, p. 150.

[48] Terry L. Anderson, «The First Privatization Movement», in *Essays on the Economy of the Old Northwest*, p. 63

[49] Current, American History, cit., p. 150.

[50] Roy M. Robbins, Preemption. A Frontier Triumph, «Mississippi Valley Historical Review», vol. 18, dicembre 1931, pp. 333-334.

[51] *Ibid.*

[52] Ford, *Colonial Precedents*, cit., p. 117.

[53] Lebergott, «"O'Pioneers"», p. 40.

[54] *Ibid.*, p. 40.

[55] Messick, *A History of Preemption*, cit., p. 9.

[56] Citato in Tatter, *The Preferential Treatment*, cit., pp. 91-92.

[57] Messick, *A History of Preemption*, cit., p. 10.

[58] Act of 18 may 1796, *Public and General Statutes Passed by the Congress of the United States of America: dal 1789 al 1827 compreso*, a cura di Joseph Story, Boston 1828.

[59] Tatter, *The Preferential Treatment*, cit., p. 118.

[60] Citato in *ibid.*, p. 125.

[61] Patricia Nelson Limerick, *The Legacy of Conquest: The Unbroken Past of the American West*, W.W. Norton & Company, New York, 1987, p. 59.

[62] *Ibid.*

[63] *Ibid.*, p. 140.

[64] Lebergott, «"O'Pioneers"», p. 44.

[65] *Ibid.*

[66] *Ibid.*

[67] Richard E. Messick, *Rights to Land and American Economic Development*, testo redatto per ILD, p. 44.

[68] Richard Withe, *It's Your Misfortune and None of My Own: A New History of the American West*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991, p. 146.

[69] *Ibid.*

[70] Stephen Schwartz, *From West to East*, The Free Press, New York, 1998, pp, 105-110.

[71] Citato in Lebergott, «"O'Pioneers"», p. 40.

[72] Citato in Anderson, «The First Privatization Movement», p. 63.

[73] Paul W. Gates, *Landlords and Tenants on the Prairie Frontier*, Cornell University Press, Ithaca, 1973, p. 13.

[74] *Ibid.*, p. 16.

[75] Citato in *ibid.*

[76] Citato in *ibid.*, p. 24.

[77] Lawrence M. Friedman, *A History of American Law*, Simon & Schuster, New York, 1986, seconda edizione, pp. 241-242.

[78] Citato in *ibid.*, p. 242.

[79] *Ibid.*

[80] G. Edward White, *The American Judicial Tradition: Profiles of Leading Judges*, Oxford University Press, New York 1976, p. 48.

[81] Citato da Ford, *Colonial Precedents*, cit., p. 129 (corsivo mio).

[82] Gates, *Landlords and Tenants*, cit., p. 27.

[83] *Green v. Biddle*, (Wheaton 1 (1823).

[84] *Ibid.*, p. 33.

[85] *Ibid.*, p. 66.

[86] Gates, *Landlords and Tenants*, p. 37.

[87] Current, *American History*, cit., p. 149.

[88] Citato in *ibid.*, p. 31.

[89] Citato in *ibid.*

[90] Tatter, *The Preferential Treatment*, cit. p. 265.

[91] Gates, *Landlords and Tenants*, cit., p. 33.

[92] *Bodley v. Gaiter*, 19 Kentucky Reports 57, 58 (1825).

[93] *M'Kinney v. Carrol*, 21 Kentucky Reports, 97, 97, 1827.

[94] White, *It's Your Misfortune*, cit., p. 139.

[95] Gates, *Landlords and Tenants*, cit., p. 46; *Congressional Record*, 43 Congress, I Session, 1603 (18 febbraio 1874).

[96] Pisani, *Water, Land, and Law*, cit., p. 63.

[97] Tatter, *The Preferential Treatment*, cit., p. 154.

[98] Gates, *Landlords and Tenants*, cit., p. 44.

[99] Paul W. Gates, *California's Embattled Settlers*, «The California Historical Society Quarterly», vol. 41, giugno 1962, p. 115.

[100] Messick, *A History of Preemption*, p. 17.

[101] Citato in *ibid.*

[102] *Ibid.*, p. 19

[103] Act of 29 May 1830, *Public Statutes at Large of teh United States of America*, vol. 4, Boston 1846.

[104] Act of 4 September 1841, *Public Statutes at Large of teh United States of America*, vol. 5 Charkes C. Little and James Brown, Boston 1845-1867.

[105] Messick, *A History of Preemption*, cit., p. 26.

[106] Pisani, *Water, Land and Law*, cit., p. 69.

[107] Allan G. Bogue, «The Iowa Claim Clubs: Symbol and Substance» in *The Public Lands: Studies in the History of the Public Domain*, a cura di Vernon Carstensen, University of Winsconsin Press, Madison 1963, p. 47.

[108] Pisani, *Water, Land, and Law*, cit., p. 53.
[109] *Ibid.*, p. 63.
[110] Bogue, «The Iowa Claim Clubs», cit., p. 51.
[111] *Ibid.*, p. 50.
[112] Citato in *ibid.*, p. 52.
[113] Tatter, *The Preferential Treatment*, cit., p. 276.
[114] Bogue, «The Iowa Claim Clubs», cit., p. 54.
[115] White, *It's Your Misfortune*, cit., p. 141.
[116] Tatter, *The Preferential Treatment*, cit., p. 280.
[117] Terry Anderson e P.J. Hill, *An American Experiment in Anarcho-capitalism: The Not So Wild West*, «Journal of Libertarian Studies», vol, 3, 1979, p. 15.
[118] *Ibid.*
[119] Bogue, «The Iowa Claim Clubs», cit., p. 50.
[120] *Ibid.*, p. 51.
[121] Citato in *ibid.*, p. 54.
[122] White, *It's Your Misfortune*, cit., p. 141.
[123] Bogue, «The Iowa Claim Clubs», cit., p. 55.
[124] Tatter, *The Preferential Treatment*, cit., p. 273.
[125] *Ibid.*, p. 287.
[126] John Q. Lacy, «Historical Overview of the Mining Law: The Miners' Law Becomes Law», *The Mining Law of 1872*, National Legal Center for the Public Interest, Washington DC, 1984, p.17.
[127] Robert W. Swenson, «Sources and Evolution of American Mining Law», in *The American Law of Mining*, a cura di Matthew Bender, Rocky Mountain Mineral Law Foundation, New York 1960, p. 19.
[128] Gates, «California's Embattled Settlers», cit., p. 100.
[129] Harold Krent, *Spontaneous Popular Sovereignty in the United States*, testo preparato per ILD, p. 2.
[130] Pisani, *Water, Land, and Law*, cit., p. 52.
[131] Limerick, Legacy of Conquest, cit., p. 65; vedi anche White, *It's Your Misfortune*, cit., p. 147.
[132] Pisani, *Water, Land, and Law*, cit., p. 69.
[133] *Ibid.*
[134] Gates, «California's Embattled Settlers», cit., p. 100.
[135] *Ibid.*, pp. 22-26.
[136] Lacy, *Historical Overview of the Mining Law*, p. 36.

[137] Citato in Charles Howard Shinn, *Mining Camps: A Study in American Frontier Government*, Alfred A. Knopf, New York 1948, p. 107.
[138] Gore v. McBreyer, 18 Cal 582 (1861), citato in Lacy, «Historical Overview of the Mining Law», p. 22.
[139] *Ibid.*, p. 21.
[140] *Ibid.*, pp. 24-25.
[141] Swenson, «Sources and Evolution», p. 24.
[142] *Ibid.*, p. 29.
[143] *Ibid.*, p. 30.
[144] *Ibid.*
[145] Krent, *Spontaneous Popular Sovereignty*, p. 3.
[146] Lacy, *Historical Overview of the Mining Law*, p. 35.
[147] 14 Stat. 252 (1866).
[148] Swenson, «Sources and Evolution».
[149] Lacy, *Historical Overview of the Mining Law*, p. 36.
[150] Citato in Krent, *Spontaneous Popular Sovereignty*, p. 3.
[151] Lacy, *Historical Overview of the Mining Law*, pp. 37-38; 17 Stat. 91, 30 USC parr. 22-42.
[152] *Jennison v. Kirk*, 98 US 240, 243 (1878).
[153] Swenson, «Sources and Evolution», p. 27.
[154] Messick, «Rights to Land and American Development», p. 45.
[155] White, *It's Your Misfortune*, cit., p. 143.
[156] *Ibid.*, p. 145.
[157] Wood, *Inventing American Capitalism*, cit., p. 49.
[158] White, *It's Your Misfortune*, cit., p. 270.
[159] White, *The American Judicial Tradition*, cit., pp. 48-49.
[160] Philbrick, «Changing Conceptions», cit., p. 694.

6. Il mistero del fallimento giuridico

[1] C. Reinold Noyes, *The Institution of Property*, Longman's Green, New York 1936, pp. 2, 13.
[2] Per una lucidissima e attuale discussione sul tema, si veda William M. Landes e Richard A. Posner, «Adjudication as a Private Good», *Journal of Legal Studies*, vol. 8, marzo 1979, pp. 235-284.
[3] Noyes, *The Institution of Property*, cit., p. 20.

[4] John C. Payne, *In search of Title*, parte I, «Alabama Law Review», vol. 14, n. 1, 1961, p. 17.

[5] Andrzej Rapaczynski, *The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 10, n. 2, primavera 1996, p. 88.

[6] Vedi Robert C. Ellickson, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1991, per una delle più interessanti discussioni di come regolamentazioni extralegali governino i rapporti di proprietà negli Stati Uniti.

[7] Vedi Richard A. Posner, *Hegel and Employment at Will: A Comment*, «Cardozo Law Review», vol. 10, marzo-aprile 1989.

[8] Harold J. Berman, Law and Revolution, an Economic The Formation of the Western Legal Tradition, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1983, pp. 555-556.

[9] Ibid., p. 557.

[10] Robert Cooter e Thomas Ulen, *Law and Economics, an Economic Theory of Property*, Addison Wesley, Reading, MA, 1997, p. 79.

[11] Margaret Gruter, Law and the Mind, Sage, Londra, 1991, p. 62.

[12] Bruce Benson, *The Enterprise of Law*, Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco 1990, p. 2.

[13] Per una descrizione del modo in cui le organizzazioni informali cercano di entrare gradualmente del settore formale vedi Hernando de Soto, *The Order Path: The Invisible Revolution un the Third World*, Harper & Row, New York, 1989, in particolare i capitoli 1-4.

[14] Bruno Leoni, *Freedom and the Law*, Nash Publishing, Los Angeles 1972, pp. 10-11 (tr. it. *La libertà e la legge*, Liberlibri, Macerata 1995).

[15] Vedi Robert Sugden, *Spontaneous Order*, «Journal of Economis Perspectives», vol. 3, n. 4, autunno 1989, in particolare pp. 93-94. Si veda anche F.A. Hayek, Law, Legislation and Liberty, vol. I-III, Routledge & Kegan Paul, Londra 1973.

[16] Payne, *In Search of Title*, cit., p. 20.

[17] Vedi John P. Powelson, *The Story of Land*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, 1988.

[18] Richard Pipes, *The Russian Revolution*, Vintage Books, New York 1991, p. 112.

[19] Samar K. Datta e Jeffrey B. Nugent, *Adversary Activities and Per Capita Income Growth*, «Word Development», vol. 14, n. 12, 1986, p. 1458.

[20] S. Rowton Simpson, *Land, Law, and Registration*, Cambridge University Press, Cambridge 1976, p. 170.

[21] Peter Stein, *Legal Evolution: The Story of an Idea*, Cambridge University Press, Cambridge 1980, p. 53.

[22] Ibid., p. 55.

[23] Lynn Holstein, *Review of Bank Experience with Land Titling and Registration*, working papers, marzo 1993, p. 9.

[24] J.D. McLaughlin e S.E. Nichols, *Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component*, «Surveying and Mapping, vol. 49, n. 2, 1989, p. 84.

7. In luogo di conclusione

[1] Lester Thurow, *The Future of Capitalism*, Penguin Books, New York 1996, p. 5.

[2] Hernando de Soto, *The Other Path*.

[3] *Side Effects of Egypt's Economic Reform Warned*, Xinhua (CNN), 4 febbraio 1999.

[4] George F. Will, *The Pursuit of Virtue and Other Tory Notions*, Simon & Schuster, New York 1982.

[5] Klaus Schwab e Claude Smadja, *Globalization Needs a Human Face*, «International Herald Tribune», 28 gennaio 1999.

[6] *Ibid.*

[7] Tim Padgett, «Newsweek», 16 settembre 1996.

[8] George Soros, *The crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*, Public Affairs, New York 1998, p. XXVII (tr. it. *La crisi del capitalismo globale. La società aperta in pericolo*, Ponte alle Grazie, Milano 1999.)

[9] Eugene Kameka, a cura di, *The Portable Marx*, Viking Penguin, New York 1993, p. 463.

[10] Nancy Birdsall e Juan Luis Londoño, *Assets in Equality Matters*, «American Economic Review», maggio 1997.

[11] Kameka, a cura di, *The Portable Marx*, cit., p. 447.

[12] Karl Marx, «Capital», *Collected Works*, vol. XXVIII, p. 235.

[13] Tommaso d'Aquino, *Summa Theologica*, Seconda parte, Q. 12, art. 4.

[14] Ronald H. Coase, *The Nature of the Firm*, «Economica», novembre 1937 (tr. it. in *Impresa, mercato, diritti*, Il Mulino, Bologna 1995).

[15] Margaret Boden, *The Creative Mind*, Abacus, Londra 1992, p. 94.

[16] Daniel C. Dennet, «Intentionality», in *The Oxford Companion to the Mind*, a cura di Richard L. Gregory, Oxford University Press, Oxford 1991, p. 384.

[17] John R. Searle, The Construction of Social Reality, The Free Press, New York 1995, p. 46 (tr. it. *La costruzione della realtà sociale*, Milano 1996).

[18] Vedi Michel Foucault, *Les mots et les choses*, Gallimard, Parigi 1966 (tr. it. *Le parole e le cose*, Rizzoli, Milano 1967).

[19] Karl Popper, *Knowledge and the Body-Mind Problem*, Routledge, Londra 1994 (tr. it. *La conoscenza e il problema corpo-mente*, Il Mulino, Bologna 1996).

[20] Viviane Forrester, *L'horreur économique*, Fayard, Parigi 1996, p. 61 (tr. it. *L'orrore economico*, Ponte alle Grazie, Firenze 1997).

[21] Karl Marx in Kameka, a cura di, *The Portable Marx*, cit., p. 444-447.

[22] Claude Lévi-Strauss, *Tristes Tropiques*, Librairie Plon, Parigi 1955 (tr. it. *Tristi tropici*, il Saggiatore, Milano 1960).

[23] Fareed Zakaria, *The Politics of Port*, «Slate Magazine», Internet, 16 marzo 1999.

[24] Una lettura cruciale per quanto riguarda il fenomeno della fiducia e della cooperazione sociale è, ovviamente: Francis Fukuyama, *Trust*, The Free Press, New York 1995 (tr. it. *Fiducia*, Mondadori, Milano 1996).

Ringraziamenti

Nessuno scrive mai un libro da solo. Io ho beneficiato delle informazioni, opinioni, incoraggiamenti e del sostegno di molte persone, così tante in realtà che è impossibile ringraziarle tutte individualmente. Ma ci sono diverse persone senza le quali questo libro non sarebbe mai diventato quello che è, e vorrei lasciare una traccia a stampa della mia gratitudine verso di loro.

In primo luogo, ci sono i miei colleghi dell'Institute of Liberty and Democracy (ILD) di Lima, Perù, che sono stati costantemente al mio fianco nella ricerca del modo di creare un sistema di mercato non discriminatorio nel quale la legge aiuti ciascuno a trovare l'opportunità di prosperare. Le idee di questo libro si basano sui fatti e le cifre scoperti sul campo dalla mia squadra ILD nel corso dei nostri progetti in tutto il mondo. Posso dire veramente che sto in piedi sulle loro spalle. Manuel Mayroga La Torre, responsabile operativo, ha applicato la sua lunga esperienza di ingegnere in un progetto di centrale elettrica per pianificare e organizzare tutti i nostri progetti, giorno dopo giorno, seguendo il sentiero critico. Luis Morales Bayro, primo economista dell'ILD, ha supervisionato la ricerca e l'analisi costi-benefici dei paesi in cui abbiamo operato. Il suo lavoro è stato cruciale per la nostra riuscita nell'identificazione dei costi occulti delle leggi e delle istituzioni. Luis è assistito da Mario Galantini e spalleggiato, quando necessario, da Vittorio Corvo.

Sul versante giuridico si trovano due fidati e amati colleghi degli ultimi quindici anni: Ana Lucia Camaiora dirige

il team legale dell'ILD ed è responsabile di avere composto l'intero quadro giuridico. Lavora in stretta collaborazione con Maria del Carmen Delgado, la nostra prima analista legale. Entrambe possiedono le più acute menti che io conosca nel campo del pluralismo giuridico. Non solo conoscono la legge ma anche le sue implicazioni. I loro sforzi hanno avuto il supporto di molti altri legali dell'ILD, tra i quali i personaggi principali, per quanto riguarda questo libro, sono Gustavo Marini, Jackeline Silva, Luis Aliaga e Guillermo García Montufar. Il nostro capo tecnico è Daniel Herencia, la cui squadra, comprendente Javier Robles e David Castillo, ha installato il nostro sistema di computer sul campo. Elsa Jo è responsabile dell'amministrazione dell'ILD, abilmente assistita dal suo capo contabile Eliana Silva e dal resto del suo staff.

In secondo luogo, ci sono coloro che hanno fornito il sottosuolo intellettuale che mi ha consentito di elaborare le informazioni che ho ottenuto. Nessuno è stato più vicino a me durante la saga della scrittura di questo libro di Duncan Macdonald, vecchio amico e cosmica guida proveniente dalla Scozia. Fu Duncan a introdurmi alla scienza cognitiva, specialmente alle ricerche condotte nel campo della teoria della mente. Con mia soddisfazione, sono stato in grado di usare ciò che ho letto per analizzare i risultati del lavoro sul campo. Avevo già appreso dall'antropologo americano Douglas Uzzell l'utilità per il mio lavoro della tecnica antropologica della «osservazione partecipata», e il professore di diritto di Georgetown Warren Schwartz mi aveva insegnato ad applicare i principi economici all'analisi del diritto. Ma è stato Duncan a mostrarmi come i filosofi della mente possono aiutarmi a cogliere le connessioni che cercavo tra proprietà e sviluppo. La nostra discussione su come gli esseri umani possono trasformare il loro ambiente in una estensione delle loro menti è stata cruciale per la mia comprensione del modo in cui il moderno capitale viene creato. Quando ero confuso, bloccato in un angolo intellettuale o decisamente al buio, Duncan veniva a salvarmi.

Desidero anche ringraziare il filosofo tedesco Dorothee Kreuzer che mi ha guidato attraverso le sottigliezze del post-strutturalismo francese, in primo luogo di Jacques Derrida e Michel Foucault. Da Derrida ho imparato che si possono usate categorie di una cultura per descriverne un'altra in un modo che ognuno possa capire – senza violare il carattere unico della cultura. In tal modo sono stato più in grado di capire come eravamo riusciti a integrare gli accordi relativi ai diritti di proprietà extralegali all'interno del diritto di proprietà formale. Da Foucault ho appreso le basi della «architettura segreta» che lega l'invisibile al visibile, deducendo anche dai suoi scritti come un buon sistema di rappresentazioni incrementi *la condition de possibilité* di tutta l'umanità. Il mio senso del potere economico e del significato delle rappresentazioni è stato ulteriormente rafforzato dalle letture di semiotica, soprattutto Umberto Eco e Ferdinand de Saussure, e di filosofia della mente, in particolare i lavori di John Searle e di Daniel Dennett.

Ma è stato l'amico e collega Mariano Cornejo ad assicurare che le mie idee superassero il severo test finale. Per quanto possa essere ingegnosa ed elegante, un'idea non avrà spazio in un progetto dell'ILD se non soddisfa i due requisiti primari di Mariano: deve funzionare ed essere applicabile da parte della gente comune. Quando ho ragione, si limita a sorridere e a dire che sto esitando davanti all'ovvio («*No es problema, no es problema*»); quando ho torto, mi dirige nella direzione giusta.

Poi ci sono coloro senza l'ispirazione, l'incoraggiamento e il sostegno dei quali non sarei stato nelle condizioni per scrivere questo libro. Dopo dodici anni di partnership, Stephan Schmidheiny è diventato un caro amico. Intellettuale e filantropo, ma anche imprenditore di grandissimo successo, Stephan ha contribuito in molti modi alle fortune dell'ILD. Ha corroborato i nostri sforzi per trovare modi

di offrire opportunità a coloro che ne sono stati ingiustamente deprivati. Ha fortificato la nostra convinzione che mercati globali senza leggi globali sono pericolosi. Ma il modo principale in cui Stephan ha influenzato il lavoro dell'ILD è stato attraverso la sua insistenza sulla necessità di realismo: se l'idealismo non è pratico, gli ideali restano nient'altro che ideali e quindi di nessuna utilità per coloro che ci siamo proposti di aiutare. Un altro importantissimo e caro amico è Lawrence Chickering, un brillante intellettuale di San Francisco, che ha aiutato l'ILD ad avviare molti progetti e avventure della mente e ha aiutato me personalmente con il suo appassionato consiglio «pastorale».

Non potrei dimenticare i miei amici dell'Agency for International Development: Brian Atwood, Dick McCall, Jim Michels, Norma Parker, Aaron Williams, Paula Goddard e, in modo particolare, la gente fantastica del dipartimento latino-americano e caraibico: Mark Schneider, Carl Leonard, Michael Deal, Timothy Mahoney, William B. Baucom, Donald Drga e Jolyne Sanjak. Essi non solo hanno fornito all'ILD il loro sostegno e incoraggiamento attraverso gli anni ma hanno creato molte opportunità per noi. E quando mi sono imbattuto in un problema organizzativo, il mio vecchio amico John Sullivan, che dirige il Center for International Private Enterprise, mi ha spiegato come lo avrebbero affrontato le istituzioni statunitensi. Mi ha anche insegnato che un insieme appropriato di istituzioni può trasformare posizioni in conflitto in soluzioni praticabili e profittevoli. Dall'amico Bob Litan della Brookings Institution ho imparato non solo come il diritto influisce sul comportamento economico ma anche che ci sono importanti lezioni per il resto del mondo nel modo in cui la rivoluzione finanziaria degli Stati Uniti ha incrementato la formazione del capitale. Un giorno di giugno 1999 Bob, entrando nella mia casa di Lima, disse: «Ho trovato un grande titolo per il tuo libro: *Il mistero del capitale*». Anche per questo lo ringrazio.

Speciali ringraziamenti sono dovuti alla Smith Richardson Foundation, che ha sostenuto molto del lavoro compiuto per questo libro nella forma di una generosa sovvenzione. La fondazione è una vecchia e leale amica che, durante i primi anni Novanta, quando l'ILD era bersaglio di bombe e sparatorie, ci fornì un'automobile blindata, mettendoci così in grado di continuare il nostro lavoro.

Sono anche molto grato a Harold Krent, Saul Levmore, Rick Messick, Tom Romero e Larry Stay per i loro erculei sforzi di ricerca nella storia della proprietà negli Stati Uniti. La mia gratitudine va anche agli amici dell'Her Majesty's Land Registry di Londra – in particolare John Manthorpe e Christopher West – per avermi indicato i libri che mi hanno aiutato a capire l'evoluzione della proprietà britannica. Monika Bergmeier e Klaus Joachim Grigoleit mi hanno aiutato a investigare le origini della proprietà tedesca e Hans-Urs Wili mi ha introdotto alle origini della proprietà svizzera, istruendomi sulla conversione del diritto romano nelle tradizioni svizzera e tedesca da un sistema di regole rigido a uno molto più vicino alla gente. L'amico Peter Schaeffer, Washington DC, ha offerto idee e osservazioni che ne hanno prodotte altre con apprezzabile penetrazione per il nostro lavoro.

Merran Van Der Tak mi ha aiutato a esplorare la relazione tra diritti di proprietà e sviluppo dei servizi di pubblica utilità. Oscar Beasley mi ha insegnato come funzionano l'assicurazione di titoli e la cartolarizzazione delle proprietà immobiliari. Robert Freedman ha reso più profonda la mia superficiale conoscenza del marxismo. Lee e Alexandra Benham sono stati preziosi nella revisione di una prima stesura del libro.

Questo libro ha anche beneficiato degli inviti provenienti da vari governi e organizzazioni non governative a delineare e implementare nei loro rispettivi paesi progetti volti a capitalizzare i poveri. L'opportunità di raccogliere informazioni, analizzare istituzioni e legislazioni, e di in-

tervistare partecipanti sia del settore legale sia del settore sommerso praticamente di tutti i continenti mi ha aiutato a rendere questo libro rilevante per la maggior parte dei paesi del mondo. In questa fase posso ringraziare pubblicamente gli associati solo in tre dei paesi in cui operiamo correntemente. In Egitto sono debitore verso gli amici e colleghi del Centro Egiziano per gli studi economici, Ahmed Galal, Hisham Fahmy, Taher Helmy, Gamal Mubarak e il loro staff. Shewrif El Diwany è stato prezioso per tutto il lavoro dell'ILD in Egitto. Cruciale è stato anche il sostegno del primo ministro Atef Ebeid, del ministro delle finanze Medhat Hassanein, del ministro dell'economia Yousef Boutros Ghali e del ministro degli affari sociali Mervat El Talawi. A Haiti, sono grato per il costante sostegno al presidente René Preval e all'ex presidente Jean Bertrand Aristide e al loro staff. Sono anche debitore nei confronti del Centre pour la libre entreprise et la democratie, e in particolare verso Georges Sassine, Lionel Delatour, Bernard Craan e Jean Maurice Buteau. Nelle Filippine, l'aiuto ricevuto dal presidente Joseph Estrada e dal segretario esecutivo Ronaldo Zamora fu decisivo per il nostro cammino. La nostra ricerca è stata completata grazie agli sforzi e al sostegno di Vic Taylor, insieme con Ernesto Garilao, José P. Leviste, Arturo Alvendia, Alex Melchor e molti altri.

Il manoscritto di questo libro non avrebbe mai visto la luce senza Iris MacKenzie, che ha guidato il mio inglese attraverso innumerevoli stesure; come mio primo lettore e redattore Iris mi ha continuamente diretto verso la chiarezza. Voglio ringraziare anche la mia assistente Miriam Gago per averci aiutato a rendere il manoscritto presentabile agli occhi degli editori di tutto il mondo. Ma, cosa che più importa, è stata la sua efficiente supervisione della mia vita e del mio lavoro che mi ha permesso di spendere cospicue quantità di tempo lontano dall'ufficio a scrivere il libro.

Infine, voglio manifestare la mia gratitudine a diverse persone che mi hanno aiutato a trasformare alcune buone

idee in un libro. Il mio agente Andrew Wylie è stato una inesauribile fonte di saggezza sul modo di costruire un libro adatto a un pubblico internazionale. Ha stabilito uno standard elevato e non mi ha mai permesso di starvi al di sotto. Ottenuto un manoscritto, i miei amici David Frum e Mirko Lauer sono diventati i suoi architetti; in dieci giorni hanno preso la stesura esistente, l'hanno rivoltata sottosopra e, secondo l'espressione di Frum, hanno spremuto via l'acqua, modellandolo nell'attuale struttura. Per approntare il manoscritto finale per l'incontro con i potenziali editori ho avuto la fortuna di avere al mio fianco Edward Tivnan. Giornalista e autore che la laurea in filosofia mette a suo agio con le idee come lui lo è con le scadenze, Tivnan ha passato cinquanta giorni con me a Lima, riscrivendo l'intero libro frase per frase.

Bill Frucht, il mio editor statunitense, ha fatto un magnifico lavoro per preparare il libro per la pubblicazione, aiutandomi a chiarire molti punti, migliorandolo in tal modo immensamente. Sally Gaminara è stata il mio editor britannico. Il suo talento editoriale è stato superato solo dalla sua ingegnosità e creatività nella pubblicazione e promozione del libro. Il successo del prodotto finale è dovuto a tutti coloro che ho citato. I suoi limiti sono miei.